

Zulässigkeit der Volksinitiative "Straßenbaubeiträge abschaffen!"

Iwers, Steffen Johann; Lechleitner, Marc; Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J., Lechleitner, M., & Platter, J. (2019). *Zulässigkeit der Volksinitiative "Straßenbaubeiträge abschaffen!"*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/54). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61186-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Zulässigkeit der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers, Marc Lechleitner, Dr. Julia Platter

Datum: 10. Januar 2019

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	5
I.	Prüfungsmaßstab, Gegenstand der Volksinitiative, schlichter Parlamentsbeschluss.....	5
II.	Initiative zu Abgaben.....	7
1.	Abgabenbegriff und Kommunalabgaben	7
2.	Abgabenvorbehalt und „andere“ Vorlagen.....	11
a)	Wortlautinterpretation.....	11
b)	Systematische Auslegung.....	12
c)	Interpretation nach Sinn und Zweck des Abgabenvorbehalts	14
aa)	Darstellung des Verständnisses des Landes- verfassungsgerichts vom Haushaltsvorbehalt	15
bb)	Übertragbarkeit der Aussagen des Landes- verfassungsgerichts für das Verständnis des Abgabenvorbehalts.....	22
d)	Entstehungsgeschichte der Norm	23
e)	Kritische Würdigung	23
aa)	Einwände gegen die vom Landesverfassungsgericht getroffene Differenzierung	24
bb)	Die Entscheidungen der Verfassungsgerichte Sachsens und Berlins aus den Jahren 2002 und 2009	27
(1)	Verfassungsgerichtshof Sachsen.....	28
(2)	Verfassungsgerichtshof Berlin.....	30
cc)	Verfassungsänderungen in den Ländern.....	31
dd)	Parlamentarische Praxis in Brandenburg	32
f)	Schlussfolgerung: „Andere“ Vorlagen vom Abgabenvorbehalt freigestellt.....	33
III.	Initiative zum Landeshaushalt.....	35
IV.	Ergebnis.....	35

A. Auftrag

Der Hauptausschuss hat den Parlamentarische Beratungsdienst (PBD) in seiner 43. Sitzung am 5. Dezember 2018 beauftragt, die Zulässigkeit der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“ am Maßstab des Art. 76 Abs. 2 LV i.V.m. § 5 Volksabstimmungsgesetz (VAGBbg) zu prüfen.

Die im Oktober 2018 gestartete Volksinitiative wird von den „Brandenburger Vereinigte Bürgerbewegungen/Freie Wähler“ (BVB/Freie Wähler) getragen und hat ausweislich des verwendeten Unterschriftenbogens¹ folgende Zielstellung:

„Inhalt der Vorlage: Die Landesregierung wird aufgefordert, in den Landtag einen Gesetzentwurf einzubringen mit dem Inhalt, das Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.03.2004 (GVBl. I S. 174), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 10.07.2014 (GVBl. I Nr. 32 S. 30) geändert worden ist, dahingehend zu ändern, dass Straßenbaubeiträge durch Gemeinden oder Gemeindeverbände nicht mehr erhoben werden können.“

Zur Begründung wird ausgeführt:

„Begründung: Straßen sind Teil der Infrastruktur und damit der Daseinsvorsorge. Sie sind öffentlicher Raum und für jedermann nutzbar. Daher sollte es eine sozial ausgewogene Finanzierung geben. Ein Vorteil für anliegende Grundstücke ist nicht quantifizierbar. Auch bei Landes- und Bundesstraßen werden keine Ausbaubeiträge erhoben.“

Bereits zuvor, im Mai 2018, hatte der Landesvorsitzende der BVB/Freie Wähler, MdL Péter Vida (fraktionslos), einen entsprechenden, mit Beschluss des Landtages vom 30. Mai 2018 abgelehnten² Gesetzentwurf „Gesetz zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge“ in den Landtag eingebracht.³ Dieser wird auf der Homepage von BVB/Freie Wähler

¹ Der Unterschriftenbogen steht auf der Homepage von BVB/Freie Wähler zur Verfügung:
<https://bvb-fw.de/wp-content/uploads/2018/10/Unterschriftenformular-Straßenausbaubeiträge-abschaffen.pdf>

² PIPr 6/61, S. 6530.

³ LT-Drs. 6/8710.

im Rahmen der Volksinitiative vorgestellt.⁴ Die mit ihm verbundenen Kosten geben die Initiatoren mit jährlich 25 Mio. € an, was etwa 0,2 % des Landeshaushaltes entspreche.⁵

⁴ <https://bvb-fw.de/volksinitiative-strassenausbaubeitrage-abschaffen/>

Der Entwurf hatte folgenden Inhalt:

„Artikel 1 Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg

Das Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 2004 (GVBl. I S. 174), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 32 S. 30) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 8 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

‘Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen werden keine Beiträge (Straßenbaubeiträge) erhoben.’

bb) Satz 3 wird aufgehoben.

b) In Absatz 4 Satz 8 werden die Wörter ‘und in den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 in der Regel decken’ gestrichen.

c) Absatz 6 Satz 3 wird aufgehoben.

2. Dem § 20 werden die folgenden Absätze 3 bis 6 angefügt:

‘(3) Hatte eine Gemeinde bis zum 31. Dezember 2018 Vorausleistungen für Straßenbaubeiträge erhoben, den endgültigen Betrag hingegen nicht bis zu diesem Tag festgesetzt, hebt sie diese Vorausleistungsbescheide ab dem 1. Januar 2021 auf und erstattet die Vorausleistungen zurück. Aufhebung und Erstattung sind bis 31. Dezember 2022 abzuschließen.

(4) Das Land Brandenburg erstattet den Gemeinden ab 1. Januar 2022 auf Antrag diejenigen Beträge, die ihnen in Erfüllung des Absatzes 3 entgehen. Die Erstattung ist bis 31. Dezember 2023 abzuschließen.

(5) Für den über die Absätze 3 und 4 hinausgehenden Verlust der Möglichkeit, Straßenbaubeiträge zu erheben, wird den Gemeinden ein finanzieller Ausgleich gewährt. Bei der Bemessung des Ausgleichs sind die bisherigen durch gemeindliche Satzung erhebbaren Beiträge, das gewöhnliche Maß von Straßenbaumaßnahmen samt ihren Möglichkeiten zur sparsamen Durchführung und Planung zu berücksichtigen.

(6) Das für Inneres zuständige Mitglied der Landesregierung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Mitglied der Landesregierung durch Rechtsverordnung die näheren Bestimmungen zur Bemessung, Festsetzung und Auszahlung der Erstattung im Sinne des Absatzes 4 und des Ausgleichs im Sinne des Absatzes 5 zu regeln.’

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.“

⁵ <http://www.petervida.de/presse/studie-des-innenministeriums-zeigt-bvb-freie-waehler-hat-recht-abschaffung-der-strassenausbaubeitraege-ist-finanzierbar>.

Zu den Kosten siehe auch „Bericht der Landesregierung zum Beschluss des Landtages Brandenburg ‘Grundlagen für eine Weiterentwicklung der Straßenausbaubeiträge schaffen!’ vom 30. Mai 2018 (Drucksache 6/8796-B)“, LT-Drs. 6/10024, S. 37.

B. Stellungnahme

I. Prüfungsmaßstab, Gegenstand der Volksinitiative, schlichter Parlamentsbeschluss

Die Zulässigkeit der Volksinitiative soll am Maßstab des Art. 76 Abs. 2 LV i.V.m. § 5 VAGBbg geprüft werden. Dabei wird für die Zwecke des Gutachtens maßgeblich auf die einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichts für das Land Brandenburg (VerfGBbg) abgestellt.

Der an Volksinitiativen anzulegende Prüfungsmaßstab kann wie folgt definiert werden: „Die Volksinitiative ist die erste Verfahrensstufe des in den Art. 76-78 LV verankerten direktdemokratischen Verfahrens mit den drei Stufen Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. Im Rahmen dieses gestuften Verfahrens ist die mit der Volksinitiative unterbreitete Vorlage deckungsgleich mit dem potentiellen Abstimmungsgegenstand des Volksentscheids nach Art. 78 LV, da beim Durchschreiten der Verfahrensstufen weder dem Landtag noch den Initiatoren ein Recht zur Abänderung oder Verbesserung der mit der Volksinitiative unterbreiteten Vorlage eingeräumt ist. Die Zulässigkeit der Volksinitiative gemäß § 5 VAGBbg ist demgemäß unter dem Blickwinkel zu prüfen, dass die Vorlage im Wege des Volksentscheids gemäß Art. 78 Abs. 2 LV beschlossen werden kann. Es gilt mithin ein einheitlicher Maßstab für alle drei Verfahrensstufen.“⁶

Volksinitiativen müssen sich gem. Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV, § 5 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg auf bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung beziehen, die in der Zuständigkeit des Landtags liegen. Beide Voraussetzungen sind für die Frage der Abschaffung der Straßenbaubeiträge ersichtlich erfüllt. Die Befassungskompetenz des Landtags folgt aus der Gesetzgebungskompetenz des Landes für das Kommunalabgabenrecht, die sich aus Art. 70 Abs. 1 GG ergibt⁷ und in der Regelung in § 8 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) zu den Straßenbaubeiträgen ihren Ausdruck gefunden hat.

Dabei verweist die in Rede stehende Volksinitiative zwar auf einen Gesetzentwurf, nimmt diesen aber nicht selbst zum Gegenstand (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 VAGBbg verlangt andernfalls

⁶ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017 (Bearb. *Platter*), Zulässigkeit der Volksinitiative „Bürgernähe erhalten – Kreisgebietsreform stoppen“, S. 3 f., unter Hinweis auf VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. c) aa) (2).

⁷ Vgl. nur *Krafczyk*, Der parlamentarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, 2005, S. 61.

ausdrücklich, dass auf dem Unterschriftsbogen der vollständige Wortlaut des Gesetzentwurfes oder der anderen Vorlage aufgeführt wird), sondern ist bei verständiger Würdigung der auf dem Unterschriftsbogen gegebenen Zielstellung und Begründung darauf gerichtet, dass der Landtag die Landesregierung auffordern soll, einen Gesetzentwurf zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge in den Landtag einzubringen (Art. 75 LV). Es handelt sich daher um eine Volksinitiative i. S. d. Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV („andere“ oder „sonstige“ Vorlage), nicht um eine auf einen Gesetzentwurf gerichtete Volksinitiative i. S. d. Art. 76 Abs. 1 Satz 2 LV.

Der Landtag ist dazu berechtigt, die Landesregierung aufzufordern, eine Gesetzesvorlage in den Landtag einzubringen. Dies kann durch schlichten Parlamentsbeschluss geschehen (der die Landesregierung nicht bindet)⁸. Daher kann sich auch die Volksinitiative auf ein entsprechendes Handeln des Landtages richten.⁹ Der Parlamentarische Beratungsdienst hat zu dieser Frage erst jüngst ausgeführt: „Die Möglichkeit des Parlaments, Ersuchen, Aufforderungen und Bitten – beispielsweise zur Berichterstattung, zur Vorlage von Unterlagen, zu Ausarbeitungen oder sogar zu Gesetzesinitiativen – an die Landesregierung zu richten, ist auch im Landtag Brandenburg gepflegte Praxis und in Rechtsprechung und Literatur anerkannt. Wie schon oben zu den sog. schlichten Parlamentsbeschlüssen allgemein dargelegt, entfalten auch diese Aufforderungen, ungeachtet ihrer Bedeutung für den politischen Prozess der Willensbildung, keine rechtliche Bindungswirkung. Die Landesregierung muss selbst entscheiden, ob und inwieweit sie solchen Aufforderungen, Ersuchen oder Bitten des Landtages nachkommt. Da Volksinitiativen gemäß Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV im Rahmen der Zuständigkeit des Landtags zulässig sind, das Landesvolk also

⁸ *Platter*, Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid, in: Gunter Fritsch (Hrsg.), 20 Jahre Landesverfassung, 2012, S. 113, 126, m.w.N.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017 (Fn. 6), S. 3 f., 7, m.w.N.

⁹ *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 76 Ziff. 3, für einen Parlamentsbeschluss, mit dem die Landesregierung zu einem bestimmten Verhalten im Bundesrat aufgefordert wird; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 19. Mai 2009 (Bearb. *Platter*), Zulässigkeit der Volksinitiative „Gegen die Massenbebauung Brandenburgs mit Windenergieanlagen“, S. 13 mit Beispielen aus der parlamentarischen Praxis.; *Platter*, Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid (Fn. 8), S. 113, 126; *Magen*, in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 61 Rn. 14; *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Aufl. 2004, Art. 50 Rn. 38, 41; *Litten*, in: Classen/Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2015, Art. 59 Rn. 4; explizit für Vorschlag zur Gesetzesänderung *Neumann*, Die Niedersächsische Verfassung, 3. Aufl. 2000, Art. 47 Rn. 7; *Stender-Vorwachs*, in: Epping/Butzer u.a., Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 2012, Art. 47 VI Rn. 9 f.; vgl. auch HmbVerfG, Urt. vom 22. April 2005, Az. 5/04, juris, Rn. 75: Aufforderung an Senat und Bürgerschaft, Gesetzesänderungen einzuleiten, ist zulässig.

im Rahmen des Volkabstimmungsverfahrens temporär neben den Landtag als Akteur der politischen Willensbildung zu Sachfragen tritt, muss die beantragte 'Aufforderung' mit dem gerade beschriebenen Verfahrensinstitut des Landtags verglichen werden. Für die Aufforderung im Wege des Verfahrens nach Art. 76 ff. LV als andere Vorlage muss dann gelten, dass auch sie, ebenso wie die Aufforderung des Landtages, keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet.“¹⁰

II. Initiative zu Abgaben

Gemäß Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg sind u. a. Initiativen zu Abgaben unzulässig. Daher ist zu fragen, ob es sich bei den Straßenbaubeiträgen um „Abgaben“ im Sinne dieser Vorschriften handelt (1.) und ob von dem Vorbehalt der Norm alle Volksinitiativen unterschiedslos erfasst werden (2.).

1. Abgabebegriff und Kommunalabgaben

Für das Verständnis des Verfassungsterminus der „Abgaben“ ist – mangels gegenteiliger Anhaltspunkte in der Entstehungsgeschichte der Landesverfassung¹¹ und in der Landesverfassung selbst – vom herkömmlichen Abgabebegriff auszugehen.¹² Erfasst werden alle öffentlich-rechtlichen Geldleistungen wie Steuern, öffentlich-rechtliche Beiträge und Gebühren.¹³ Straßenbaubeiträge¹⁴ unterfallen daher sachlich dem Abgabebegriff des Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg.

Der verfassungsrechtliche Abgabenvorbehalt selbst wird weit verstanden. Er soll Volksinitiativen erfassen, „die darauf gerichtet sind, eine Abgabepflicht zu beseitigen oder die auf

¹⁰ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017 (Fn. 6), S. 17, m.w.N.

¹¹ In den Dokumenten zu den Verfassungsberatungen findet sich kein Hinweis, dass dieser Aspekt überhaupt einmal diskutiert wurde; VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. b); zu den Beratungen auch *Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, S. 516 ff., 526.

¹² ThürVerfGH, Urt. vom 5. Dez. 2007, Az. 47/06, juris, Ls. 2, Rn. 69 bis 71; ThürVerfGH, Urt. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Rn. 55 f.; *Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, 1996, Art. 48 Ziff. 1; *Th. Mann*, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 68 Rn. 12.

¹³ *Lieber* (Fn. 9), Art. 76 Ziff. 7.3; *Isensee*, Plebiszit unter Finanzvorbehalt, in: Grupp/Hufeld (Hrsg.), FS Mußnug, 2005, S. 101, 124; *Stauch/Maierhöfer*, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 70 Rn. 78; *David* (Fn. 9), Art. 50 Rn. 53; *Stender-Vorwachs* (Fn. 9), Art. 48 Rn. 18; *K. Müller*, Verfassung des Freistaats Sachsen, 1. Aufl. 1993, Art. 73; *Hebeler*, in: Brouck/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 108a Rn. 10.

¹⁴ Hierzu ThürVerfGH, Urt. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Rn. 55 f.; zu Gebühren HmbVerfG, Urt. vom 22. April 2005, Az. 5/04, juris, Rn. 81, m.w.N.

die Leistungspflichtigen überwälzbaren Kosten zu begrenzen.“¹⁵ Entsprechend geht die Judikatur der Landesverfassungsgerichte sogar davon aus, Volksbegehren, die gegen den Abgabenvorbehalt verstoßen, seien unabhängig davon unzulässig, ob sie finanzielle Auswirkungen zeitigen.¹⁶

Fraglich ist allerdings, ob nicht nur vom Land selbst und ihm nachgeordneten Einrichtungen oder Behörden erhobene Abgaben,¹⁷ sondern auch solche Abgaben erfasst werden, die, wie die Straßenbaubeiträge, landesgesetzlich begründet sind, aber erst auf satzungsrechtlicher Grundlage durch die Kommunen erhoben werden und ihnen zufließen, nicht dagegen dem Landeshaushalt.

Für einen derart weitreichendes, auch kommunale Abgaben einschließendes Verständnis spricht zunächst der Wortlaut der Bestimmungen des Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg, der nicht zwischen verschiedenen Abgabengläubigern differenziert. Vielmehr werden, da vom herkömmlichen Abgabebegriff auszugehen ist, Geldleistungen an „alle öffentlichen Haushalte“ erfasst,¹⁸ wozu auch die Geldleistungen an die Kommunen rechnen.¹⁹

¹⁵ ThürVerfGH, Urt. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Ls. 2; zu der vom VerfGBbg zur Rechtfertigung des Haushaltsvorbehalts gegebenen Begründung und ihrer Übertragbarkeit auf den Abgabenvorbehalt siehe unten 2. c.

¹⁶ VerfGHBln, Urt. vom 22. Nov. 2005, Az. 35/04, juris, Rn. 79; SaarlVerfGH, Beschl. vom 23. Jan. 2006, Az. Lv 3/05, juris, Rn. 94; ThürVerfGH, Urt. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Ls. 2, Rn. 56 f.; vgl. auch *David* (Fn. 9), Art. 50 Rn. 54; für die Verfassungslage in Schleswig-Holstein ebenso *Caspar*, in: *Caspar/Ewert/Nolte/Waack*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 41 Rn. 8; das HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Ls. 4 bis 6, Rn. 219 bis 226, geht sogar davon aus, eine Ausdehnung der Volksgesetzgebung auf den Gegenstand der Abgaben verstoße gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie, da sie die Gesamtverantwortung des Parlaments für den Haushalt beseitigen würde, und sei daher selbst im Wege der Verfassungsänderung unzulässig; kritisch hierzu *F. Becker*, Anmerkung, NVwZ 2016, S. 1708, 1710; *Th. Groß*, Hat das Hamburgische Verfassungsgericht die Diktatur des Volkes verhindert?, JZ 2017, S. 349, 350 (Mindeststandards juristischer Auslegung unterschritten), 352 f.; für derartige verfassungsewige Begrenzungen aus der juristischen Literatur etwa *Isensee* (Fn. 13), S. 101, 124.

¹⁷ So die Definition bei *Lieber* (Fn. 9), Art. 76 Ziff. 7.3.; ähnlich *Neumann* (Fn. 9), Art. 48 Rn. 10; für Erfassung von Abgaben, deren Gläubiger nicht das Land, sondern Dritte sind, *David* (Fn. 9), Art. 50 Rn. 56.

¹⁸ *P. Hübner*, in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, Art. 41 Rn. 8; *Caspar* (Fn. 16), Art. 41, Rn. 31.

¹⁹ Für die ThürVerf ThürVerfGH, Urt. vom 5. Dez. 2007, Az. 47/06, juris, Rn. 74, m.w.N.; *G. Jürgens*, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, S. 133; *Baldus*, in: *Linck/Baldus u.a.*, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 82 Rn. 20; *Isensee*, in: *Wendt/Rixecker*, Verfassung des Saarlandes, 2009, Art. 100 Rn. 24.

Die Systematik der Norm legt auch kein Verständnis dahin nahe, dass es sich bei dem Abgabenvorbehalt lediglich um einen Unterfall des Haushaltsvorbehalts („zum Landeshaushalt“) des Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg handelte mit der Folge, dass nur solche Abgaben erfasst würden, die Gegenstand des Haushaltsplans sind. Eine derartige, weite Auslegung des Begriffs des Landeshaushalts führte dazu, dass die übrigen in Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg aufgestellten (Finanz-)Vorbehalte weitgehend bedeutungslos würden.²⁰ Eine bloß deklaratorische, veranschaulichende Wiedergabe bereits aufgestellter Verfassungssätze ist demgegenüber zwar nicht prinzipiell ausgeschlossen, sondern steht dem Verfassungsgeber offen,²¹ sie kann ihm aber nicht von vornherein unterstellt werden.²² Hätte er eine solche Aussage treffen wollen, hätte es nahegelegen, den bloß exemplarischen Charakter der dem Haushaltsvorbehalt nachfolgenden Vorbehalte klarzustellen (etwa durch das Voranstellen des Wortes „insbesondere“).²³

Auch der dem Abgabenvorbehalt zugewiesene Sinn und Zweck sprechen für die Annahme, dass auch Kommunalabgaben erfasst sind. Der ThürVerfGH, der sich zu dieser Problematik geäußert hat, verweist zum einen auf die Leistungsfähigkeit des (auch die kommunale Ebene umfassenden) Staates, die von Plebisziten beeinträchtigt werden kann, die auf die Vermeidung von (Kommunal-)Abgabepflichten gerichtet sind. Zum anderen führt das Gericht aus, der Volksgesetzgeber könne ohne eine solche Begrenzung gerade die Bürger besonders (unmittelbar) treffende (Kommunal-)Abgaben ohne Rücksicht auf den Haushalt herabsetzen.²⁴

²⁰ SächsVerfGH, Urt. vom 11. Juli 2002, Az. Vf. 91-VI-01, juris, Rn. 70.

²¹ Offen gelassen vom VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. c) aa) (1): „Andererseits lassen sich diese besonders genannten Materien auch als exemplifizierende Aufzählung oder auch als Fallgruppen begreifen, bei denen es gfls. auf das Ausmaß der haushaltsmäßigen Auswirkungen von vornherein gar nicht mehr ankommt.“

²² ThürVerfGH, Urt. vom 5. Dez. 2007, Az. 47/06, juris, Rn. 78, m.w.N.

²³ ThürVerfGH, Urt. vom 5. Dez. 2007, Az. 47/06, juris, Rn. 78, unter Hinweis auf Art. 99 Abs. 1 Satz 3 SaarVerf.

²⁴ ThürVerfGH, Urt. vom 5. Dez. 2007, Az. 47/06, juris, Rn. 84; ThürVerfGH, Urt. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Rn. 55 f.; vgl. auch *Stauch/Maierhöfer*, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 70 Rn. 67; *Litten* (Fn. 9), Art. 60, Rn. 9; zur Missbrauchsargumentation auch SächsVerfGH, Urt. vom 11. Juli 2002, Az. 91-VI-01, juris, Rn. 72, unter Hinweis auf die in der Weimarer Zeit geführte Diskussion; *Degenhart*, Direkte Demokratie in den Ländern – Impulse für das Grundgesetz?, Der Staat 1/92, S. 77, 94; *Kertels/Brink*, Quod licet jovi – Volksgesetzgebung und Budgetrecht, NVwZ 2003, S. 435, 437.

Diese beiden Begründungsansätze überzeugen: Der ThürVerfGH²⁵ weist zu Recht darauf hin, dass die Kommunalabgaben die bedeutsamsten Abgaben im Kompetenzbereich der Länder darstellen. Im Steuerrecht verbleiben dagegen kaum Befugnisse auf Landes- und kommunaler Ebene,²⁶ und das länderseitig für die Tätigkeit der Landesbehörden geregelte Gebührenrecht ist haushaltswirtschaftlich eher unbedeutend. Damit aber hat die Erhebung bzw. Nichterhebung von Kommunalabgaben nicht nur für die Kommunalhaushalte, sondern über den kommunalen Finanzausgleich²⁷ – im Falle entsprechender Landesgesetzgebung gfls. auch über das strikte Konnexitätsprinzip (Art. 97 Abs. 3 LV)²⁸ – erhebliche Rückwirkungen auch auf den Landeshaushalt. Kommunalabgaben treffen die Bürger schließlich unmittelbar, betreffen zahlreiche Lebensbereiche und sind oftmals von erheblichem Umfang, sodass ein besonderer Anreiz besteht, ihnen zu entgehen.

Als eigenständiger weiterer Sinn und Zweck des Abgabenvorbehalts kommt aber auch der Schutz der Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene als solcher in Betracht, was der ThürVerfGH in seiner Entscheidung bereits anklingen lässt. Hierfür spricht, dass das Recht der Kommunen zur Erhebung von Abgaben zur Finanzierung kommunaler Leistungen wie des Straßenbaus von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gewährleistet ist (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 97 Abs. 1 und 2 LV), die es den Gemeinden ermöglicht, im Rahmen der Gesetze über das Ob und das Wie der Aufgabenwahrnehmung und der Abgabenerhebung eigenverantwortlich zu entscheiden.²⁹

²⁵ ThürVerfGH, Urt. vom 5. Dez. 2007, Az. 47/06, juris, Rn. 84.

²⁶ Vgl. nur *Krafczyk* (Fn. 7), S. 60 f.

²⁷ Vgl. hierzu NdsStGH, Urt. vom 23. Okt. 2001, Az. 2/00, StGH 2/00, juris, Rn. 62; zu diesem Aspekt kritisch *Wittreck*, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, JöR 53 (2002), S. 111, 127, 131 f.: Vorlagen wären bereits dann als Vorlagen zum Landeshaushalt unzulässig, wenn sie in irgendeiner Form Veränderungen am kommunalen Finanzausgleich nach sich ziehen.

²⁸ Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. Dezember 2018 (Bearb. *Lechleitner*), Möglichkeiten zur Entlastung der Anlieger im Recht der Straßenbau- und Erschließungsbeiträge, S. 29 ff.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 17. März 2008 (Bearb. *Schmidt*), Ergebnisse aus dem Konnexitätsprinzip des Art. 97 Abs. 3 Satz 2 und 3 der Verfassung des Landes Brandenburg Konsequenzen für die Volksinitiative „Kostenfreie Schülerbeförderung im Land Brandenburg ist machbar!“; *Obermann*, Entwicklung direkter Demokratie im Ländervergleich, LKV 2012, S. 241, 246; VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 2. a), c); vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 22. Okt. 2012, Az. Vf. 57-IX-12, juris, Ls. 3, Rn. 63 ff., 70.

²⁹ Hierzu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. Dezember 2018 (Bearb. *Lechleitner*) (Fn. 28), S. 10 f.

Schließlich könnte der Abgabenvorbehalt auch dahin zu verstehen sein, dass er Abgaben als Finanzierungsmittel öffentlicher Aufgaben unabhängig von den konkreten finanziellen Wirkungen eines bestimmten Plebiszits für den Landeshaushalt oder für die kommunalen Haushalte von vornherein von einer punktuell erfolgenden Beeinträchtigung freihalten will.³⁰ Auch hier kommt einerseits der bereits vom ThürVerfGH bemühte Gedanke der fehlenden „repräsentativen Distanz“ des Volksgesetzgebers zum Gegenstand des Plebiszits zum Tragen, andererseits aber auch die Vorstellung, den zwischen den Abgaben und den hieraus unmittelbar finanzierten (kommunalen) Leistungen bestehenden Konnex nicht zur Disposition zu stellen.

In allen dargestellten Fällen wären vom Sinn und Zweck des Abgabenvorbehalts auch Kommunalabgaben erfasst.

Der Abgabebegriff des Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg bezieht sich im Ergebnis daher auch auf Kommunalabgaben.³¹

2. Abgabenvorbehalt und „andere“ Vorlagen

Fraglich ist weiter, ob der Abgabenvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg nur Volksinitiativen betrifft, die im Sinne des Art. 76 Abs. 1 Satz 2 LV, § 5 Abs. 1 Satz 2 VAGBbg Gesetzentwürfe enthalten, oder ob er auch „andere“ („sonstige“) Vorlagen im Sinne des Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV (Art. 77 Abs. 1 LV, Art. 78 Abs. 2 LV) erfasst. Diese Fragestellung ist zuvörderst durch Aussagen des VerfGBbg in seiner Leitentscheidung zur Zulässigkeit von finanzwirksamen Volksinitiativen³² veranlasst, wonach „andere“ Vorlagen, die keinen Gesetzentwurf beinhalten, nicht das Budgetrecht des Landtags beeinträchtigen und damit prinzipiell nicht unter den Haushaltsvorbehalt („zum Landeshaushalt“) des Art. 76 Abs. 2 LV fallen sollen.

a) Wortlautinterpretation

Für eine derartige Differenzierung zwischen den beiden möglichen Ausgestaltungen der Volksinitiative und für eine unterschiedliche Bindung an die Vorbehalte des Art. 76

³⁰ Siehe die Nachw. in Fn. 16.

³¹ Folgt man dem nicht, ergibt sich dennoch kein anderes Ergebnis, da das im Folgenden Gesagte sinngemäß für den dann zu prüfenden Haushaltsvorbehalt gilt.

³² VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de.

Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg findet sich allerdings im Wortlaut der Norm kein Anhaltspunkt. Hier wird einheitlich entweder von der „Volksinitiative“ (Art. 76 Abs. 1 Satz 2 LV) oder von der „Initiative“ (Art. 76 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 LV) gehandelt.³³

b) Systematische Auslegung

In systematischer Hinsicht fällt zunächst auf, dass beide Formen der Volksinitiative in Art. 76 LV gleichbehandelt werden. Sowohl für die auf Gesetze gerichtete Initiative als auch für die „andere“ Vorlage wird einheitlich ein Recht der „Einwohner“ begründet und nicht differenziert. Der Verfassungsgeber hätte sich in Bezug auf die einen Gesetzentwurf enthaltende und damit ein Gesetzgebungsverfahren anstoßende Initiative allerdings sehr wohl auch dafür entscheiden können, auf die Stimmberechtigten abzustellen,³⁴ da er auch nur diesen die Teilnahme im weiteren Verfahren der Volksbegehren und Volksentscheide eröffnet.³⁵ Des weiteren müssen einheitlich in beiden betrachteten Fällen mindestens 20.000 Einwohner ihre Unterschrift leisten (einheitliches Quorum), und unterschiedslos gilt als Zulässigkeitsvoraussetzung, dass die Zuständigkeit des Landtags für den zur Befassung unterbreiteten Gegenstand der politischen Willensbildung gegeben sein muss. Und schließlich wird durch die in Art. 76 Abs. 1 Satz 2 LV gewählte Formulierung, „diese“ Volksinitiative könne auch Gesetzentwürfe enthalten, deutlich, dass hier – bzgl. der einen Gesetzentwurf unterbreitenden Volksinitiative – ein Unterfall des in Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV umfassend verstandenen Rechts geregelt wird.³⁶

Auch in den zwei folgenden Verfassungsbestimmungen der Art. 77 und 78 LV werden beide Formen der Volksinitiative ohne Unterschied behandelt. Gemäß Art. 77 Abs. 1 LV gilt sowohl für den unterbreiteten Gesetzentwurf als auch für die „andere“ Vorlage einheitlich die Frist von vier Monaten, innerhalb derer der Landtag zustimmen kann und nach deren Ablauf das Volksbegehren – unabhängig davon, ob es sich um einen Gesetzentwurf oder

³³ Das HmbVerfG, Urt. vom 22. April 2005, Az. 5/04, juris, Rn. 79, nimmt für die Verfassung Hamburgs ausdrücklich an, der Ausschlusskatalog erfasse neben der Volksgesetzgebung auch andere Vorlagen, da Wortlaut und Entstehungsgeschichte eindeutig seien.

³⁴ So etwa („Bürger“) Art. 80 Abs. 1 Satz 1 VerLSA.

³⁵ Vgl. VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. c) aa) (2).

³⁶ Für die Verfassungslage in Sachsen-Anhalt ausdrücklich A. Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, 2. Aufl. 2004, Art. 80 Rn. 2: „Sonderfall“.

um eine „andere“ Vorlage handelt – stattfindet.³⁷ Auch im Rahmen des folgenden Volksentscheides werden der Gesetzentwurf und die „andere“ Vorlage gemäß Art. 78 Abs. 1, Abs. 2 LV gleichbehandelt: Nach Art. 78 Abs. 1 Satz 1 LV gilt dieselbe Frist für die Einleitung des Volksentscheids, gemäß Art. 78 Abs. 1 Satz 3 LV greift für beide Formen die Veröffentlichungspflicht, und Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV bestimmt, dass der Landtag sowohl einen konkurrierenden Gesetzentwurf als auch eine sonstige Vorlage nach Art. 76 LV mit zur Abstimmung stellen kann. Schließlich sieht Art. 78 Abs. 2 LV für beide Spielarten des Volksentscheids dasselbe Annahmequorum vor.

Im Ergebnis sprechen damit sowohl die innere wie auch die äußere Systematik der Norm des Art. 76 Abs. 1, Abs. 2 LV gegen eine Differenzierung zwischen den beiden Alternativen der Volksinitiative in Bezug auf den in Art. 76 Abs. 2 LV geregelten Abgabenvorbehalt.

Das VerfGBbg hat in seiner bereits angeführten Leitentscheidung im Rahmen der zur Bestimmung der Reichweite des verfassungsrechtlichen Haushaltsvorbehalts vorgenommenen systematischen Auslegung allerdings wie folgt ausgeführt: Zunächst nimmt das Gericht an, die konkrete Ausgestaltung der Art. 76 bis 78 LV spreche für eine einheitliche Auslegung der Ausschlussgründe des Art. 76 Abs. 2 LV auf allen drei Stufen der Volksgesetzgebung. Volksbegehren und Volksentscheid könnten nicht isoliert, sondern nur über den Weg einer Volksinitiative in Gang gesetzt werden. Bei der Volksinitiative handele es sich – jedenfalls auch – um ein besonderes „Zulassungsverfahren“ für Volksbegehren und Volksentscheid. Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid seien als drei Stufen der Volksgesetzgebung aufeinander bezogen. Dass der Verfassungsgeber eine einheitliche Auslegung der Ausschlussgründe auf allen Stufen des Volksgesetzgebungsverfahrens bewusst angestrebt habe, bestätige sich auch in der Entstehungsgeschichte des Art. 76 Abs. 2 LV. Ein in den Verfassungsberatungen unterbreiteter Vorschlag, für die Volksinitiative einen sehr weiten Rahmen zu setzen, dagegen in der Phase des Volksbegehrens eindeutige Schranken zu bestimmen, sei mehrheitlich bewusst nicht aufgegriffen worden. Hinzu komme, so das VerfGBbg, dass eine umfassende Überprüfung der inhaltlichen Zulässigkeit bereits auf der Ebene der Volksinitiative dazu beitragen könne, den mit der Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid verbundenen organisatorischen und finanziellen Aufwand zu vermeiden, wenn sie gegen das Grundgesetz oder die Landesver-

³⁷ A.A. wohl *Lieber* (Fn. 9), Art. 76 Ziff. 7, Art. 77 Ziff. 3.1.

fassung verstieße. Die nachträgliche Verwerfung eines durch Volksentscheid zustande gekommenen Gesetzes durch das Verfassungsgericht sei für den direktdemokratischen Ansatz im Zweifel auch abträglicher als eine Feststellung der verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit bereits im Stadium der Volksinitiative.³⁸

Das VerfGBbg schließt nunmehr aber unmittelbar an diese Aussagen, die mit dem soeben dargestellten Ergebnis der systematischen Auslegung des Art. 76 Abs. 1, 2 LV zum Abgabenvorbehalt in Einklang stehen, folgende Sätze an: „Die einheitliche Anwendbarkeit des Haushaltsvorbehalts auf allen drei Stufen der Volksgesetzgebung schließt allerdings Volksinitiativen nicht aus, die keinen Gesetzentwurf beinhalten, sondern dem Landtag, wie nach Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV zulässig, im Rahmen seiner Zuständigkeit in anderer Weise einen Gegenstand der politischen Willensbildung unterbreiten. Je nach Art und Fassung einer solchen Volksinitiative kann hierbei der Funktionszusammenhang als Teil und Vorstufe der Volks‘gesetzgebung‘ zurück- und das Massenpetitionselement in den Vordergrund treten.“³⁹

Hiermit unterscheidet das VerfGBbg also zwischen den Volksinitiativen im Sinne des Art. 76 Abs. 1 Satz 2 LV, die einen Gesetzentwurf enthalten und auf die die Vorbehalte des Art. 76 Abs. 2 LV einheitlich auf allen drei Stufen der Volksgesetzgebung Anwendung finden sollen, und „anderen“ Vorlagen im Sinne des Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV, die von den Vorbehalten des Art. 76 Abs. 2 LV freigestellt werden, wenn und weil bei ihnen „nach Art und Fassung“ der Funktionszusammenhang mit der Volksgesetzgebung zurücktritt und sie den Charakter einer Massenpetition aufweisen.

c) Interpretation nach Sinn und Zweck des Abgabenvorbehalts

Möglicherweise gebieten Sinn und Zweck des Abgabenvorbehalts die vom VerfGBbg bereits im Rahmen der systematischen Auslegung (des Haushaltsvorbehalts) getroffene Differenzierung zwischen Volksinitiativen mit und ohne Gesetzentwurf.⁴⁰ Die (möglichen)

³⁸ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. c) aa) (2).

³⁹ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. c) aa) (2).

⁴⁰ Der Sache nach handelte es sich dabei um eine sogenannte teleologische Reduktion des Anwendungsbereichs der Bestimmung des Art. 76 Abs. 2 LV. Eine solche kommt dann in Betracht, wenn eine Norm ihrem Wortlaut und ihrer Systematik nach Sachverhalte erfasst, auf die sie ihrem Sinn und Zweck nach keine Anwendung finden soll.

Zielstellungen des Abgabenvorbehalts wurden bereits skizziert (siehe oben 1.). Der Vorbehalt soll die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates (einschließlich der kommunalen Ebene) sichern; speziell soll er darauf gerichtet sein, einer plebiszitär veranlassten und zugunsten von Partikularinteressen wirkenden Vermeidung von Abgabenschulden zu begegnen. Möglicherweise ist er auch dahin zu verstehen, dass diesbezügliche Plebiszite prinzipiell von vornherein ausgeschlossen sein sollen, ohne dass es auf ihre finanziellen Wirkungen ankommt.

Dabei ist aber zu konstatieren, dass die sehr kontroverse Diskussion um Grund und Reichweite der Vorbehalte, denen Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide in den Bestimmungen der Landesverfassungen und den diese ausführenden Landesgesetzen unterworfen werden, nicht zum Abgabenvorbehalt, sondern in allererster Linie zum (allgemeinen) Haushaltsvorbehalt, den die Landesverfassungen in deutlich voneinander abweichenden Ausgestaltungen aufstellen, geführt wird. Dabei verhält sich die Debatte zu den (wirklichen oder vermeintlichen) Gefahren, die mit der direkten Teilhabe des Volkes am Prozess der politischen Willensbildung einhergehen sowie korrespondierend zu den – je nach Standpunkt als notwendig oder verzichtbar angesehenen – Schutzfunktionen, die den Vorbehalten, insbesondere dem Haushaltsvorbehalt, zuzuweisen sein sollen. Da das VerfGBbg seine im vorliegenden Zusammenhang zentrale Annahme, „andere“ Vorlagen seien von den Vorbehalten des Art. 76 Abs. 2 LV prinzipiell auszunehmen, ausschließlich auf Erwägungen zum Sinn und Zweck des Haushaltsvorbehalts stützt, sind diese eingehender darzustellen und zu bewerten.

aa) Darstellung des Verständnisses des Landesverfassungsgerichts vom Haushaltsvorbehalt

Das VerfGBbg hatte zu entscheiden, ob eine einen Gesetzentwurf unterbreitende, auf eine Verbesserung der Kita-Betreuung gerichtete Volksinitiative mit dem Haushaltsvorbehalt vereinbar war. Das VerfGBbg verneinte dies mit der Begründung, der Landesgesetzgeber habe im unmittelbaren zeitlichen Vorfeld der Volksinitiative die Standards der Kita-Betreuung zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung gerade abgesenkt (Haushaltsstrukturgesetz 2000). Damit aber konterkariere die Volksinitiative dieses haushaltsgesetzgeberische Ziel. Da sie auch zu gewichtigen staatlichen Mehrausgaben führen werde, stelle sie

eine unzulässige, vom Haushaltsvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV erfasste wesentliche Beeinträchtigung der Budgethoheit des Landtags dar.⁴¹

Den Haushaltsvorbehalt legte das VerfGBbg, da Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Systematik zu keinem eindeutigen Ergebnis führten,⁴² teleologisch (nach Sinn und Zweck) aus. Ein „enges“ Verständnis, wonach sich der Vorbehalt nur auf solche Initiativen beziehen soll, die konkret auf den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz im technischen Sinne gerichtet sind, sah es als mit Sinn und Zweck des Art. 76 Abs. 2 LV nicht vereinbar an.⁴³ Mit Blick auf den Gesamtzusammenhang der Landesverfassung erfasse Art. 76 Abs. 2 LV vielmehr auch – aber auch *erst*⁴⁴ – solche finanzwirksamen Regelungen, die zu gewichtigen staatlichen Ausgaben (oder Minderausgaben) führen und sich unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts und der weiteren Umstände des Falles als wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments darstellen.⁴⁵ Dabei könne im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung neben Art und Dauer der finanziellen Belastung nicht zuletzt Bedeutung erlangen, ob die Volksinitiative in engem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit einer konkreten haushaltspolitischen Entscheidung des Parlaments steht.⁴⁶

Im Einzelnen führte das VerfGBbg diese grundlegende Aussage wie folgt aus: Eine Auslegung des Art. 76 Abs. 2 LV dahin, dass finanzwirksame Regelungen von dem Haushalts-

⁴¹ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II.

⁴² Durchaus bemerkenswert die Einwände von *Wittreck* (Fn. 27), S. 111, 121 ff., hier (S. 123) auch zur Argumentation des VerfGBbg mit Art. 104 LV.

⁴³ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. d).

⁴⁴ Hervorhebung im Original.

⁴⁵ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. d). Das VerfGBbg konnte hierbei insbesondere an ein Judikat des BVerfG (als Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein) anknüpfen, BVerfG, Beschl. vom 3. Juli 2000, Az. 2 BvK 3/98, juris, Ls. 3 und Ls. 4, Rn. 81; die weit überwiegende Judikatur der Landesverfassungsgerichte ist strukturell vergleichbar: BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Dez. 1976, Az. Vf. 56-IX-76, juris, Ls. 8 und Ls. 9, Rn. 102 f.; BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 1994, Az. Vf. 96-IX-94, Vf- 97-IX-94, juris, Ls. 4, Rn. 434 f.; BayVerfGH, Beschl. vom 31. März 2000, Az. Vf. 2-IX-00, juris, Ls. 5, Rn. 155, 170 f.; BayVerfGH, Entscheidung vom 4. April 2008, Az. Vf. 8-IX-08 (Transrapid), juris, Os. 1d; BayVerfGH, Entscheidung vom 22. Okt. 2012, Az. Vf. 57-IX-12, juris, Rn. 57 bis 59; VerfGHBln, Urt. vom 22. Nov. 2005, Az. 35/04, juris, Rn. 92; BremStGH, Urt. vom 17. Juni 1997, Az. St 7/96, juris, Ls. 2, Rn. 210 f., 225 f.; BremStGH, Urt. vom 11. Mai 1998, Az. St 3/97, juris, Ls. 1, Rn. 39; VerfGHNRW, Beschl. vom 26. Juni 1981, Az. VerfGH 19/80, NVwZ 1982, S. 188 f.; ThürVerfGH, Urt. vom 19. Sept. 2001, Az. 4/01, juris, Rn. 207, 212 f.

⁴⁶ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. d).

vorbehalt generell nicht erfasst werden, verbiete sich. Zweck der Beschränkung der Volksgesetzgebung durch Art. 76 Abs. 2 LV sei die Sicherung der Budgethoheit des Landtags, die durch die Kosten eines durch Volksentscheid angenommenen Gesetzes beeinträchtigt werden könne. Schutzgegenstand des Budgetrechts sei das Recht der parlamentarischen Mehrheit und der von ihr getragenen Regierung, ihr politisches Programm, das mit der Wahl eine demokratische Legitimation erhalten habe, in Gestalt des – in der Regel in komplizierten politischen Aushandlungsprozessen erreichten – Haushaltsplans zu verwirklichen.⁴⁷ Dieses Budgetrecht des Parlaments werde auch dann berührt, wenn sein finanzieller Spielraum durch vom Volk beschlossene Gesetze mit weitreichenden finanziellen Auswirkungen eingeengt werde. Von daher bestehe der Zweck eines die Volksgesetzgebung begrenzenden Haushaltsvorbehalts auch darin, Volksbegehren und Volksentscheide mit Kostenauswirkungen⁴⁸ jedenfalls von einer gewissen haushaltswirtschaftlichen Schwelle an zu unterbinden und derartige Entscheidungen dem parlamentarischen Gesetzgeber vorzubehalten, dessen Aufgabe und Verantwortung es sei, sämtliche Einnahmen und notwendigen Ausgaben unter Beachtung der Vorgaben der Verfassung im Rahmen eines von ihm zu entwickelnden Gesamtkonzepts in eine sachgerechte Relation zueinander zu setzen und für den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zu sorgen. Daher seien auch solche Initiativen des Volksgesetzgebers unzulässig, die unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts (und gegebenenfalls der

⁴⁷ So auch ThürVerfGH, Urt. vom 19. Sept. 2001, Az. 4/01, juris, Rn. 225; pointiert kritisch *Jung*, Direkte Demokratie – vom Kopf auf die Füße gestellt, LKV 2003, S. 308, 310: „Der Gedanke, dass die parlamentarische Mehrheit ihr politisches Programm auch budgetär soll durchführen können, ist eine Konkretisierung des Mehrheitsprinzips in der Demokratie überhaupt; er meint das Recht einer parlamentarischen Mehrheit, die für ihr politisches Programm bei der letzten Wahl eine demokratische Legitimation erhalten hat, und greift deshalb gegenüber der parlamentarischen Minderheit, die diese Wahl verloren hat. Jener Gedanke lässt sich aber nicht einem Volksentscheid entgegenhalten, bei dem sich nicht einfach die unterlegene parlamentarische Minderheit ein anderes Gewand überstreift, sondern hinter dem seinerseits eine demokratische Mehrheit steht, nämlich die zu einer konkreten Sachfrage festgestellte aktuelle Mehrheit in der aktiven Bevölkerung.“; a.A. *Möstl*, Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, VVDStRL 72 (2013), S. 355, 361 ff: Konnex zwischen Politikverwirklichung und periodischem Zur-Verantwortung-Gezogen-Werden des gewählten Parlaments zerbricht; *Jutzi* Volksgesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, ZG 2003, S. 273, 286, weist darauf hin, dass das Budgetrecht des Parlaments primär im Verhältnis zur Exekutive Bedeutung erlangt; ebenso etwa *Schweiger*, Volksbegehren und „Volksinitiative“, NVwZ 2002, S. 1471, 1473 f.; eingehend *Klatt*, Die Zulässigkeit des finanzwirksamen Plebiszits, Der Staat 50 (2011), S. 3, 24 ff.; *Krafczyk* (Fn. 7), S. 152 ff.

⁴⁸ Dabei nimmt der NdsStGH, Urt. vom 23. Okt. 2001, Az. 2/00, StGH 2/00, juris, Rn. 62, an, eine nur die Art der Mittelverwendung betreffende Volksgesetzgebung, die nicht zu Mehrkosten führe, sei zulässig.

weiteren Umstände des Falles) eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments darstellen.⁴⁹

Nicht gefolgt werde aber, so das VerfGBbg in einem zweiten Argumentationsschritt, der Auffassung, dass der Zweck des Haushaltsvorbehalts (auch) darin bestehe, die Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung vor Eingriffen durch den Volksgesetzgeber zu sichern.⁵⁰ Die Leistungsfähigkeit des Staates und seiner Verwaltung als solche habe mit dem Budgetrecht des Parlaments nicht unmittelbar zu tun und könne auch durch Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers selbst in Mitleidenschaft gezogen werden. Es könne nicht ohne weiteres unterstellt werden, dass allein der parlamentarische Gesetzgeber, nicht aber der Volksgesetzgeber in der Lage wäre, einen verantwortungsbewussten, die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Staates berücksichtigenden Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben herzustellen. Ebenso wenig könne angenommen werden, dass dem Volksgesetzgeber grundsätzlich der Sachverstand für die Beurteilung der finanziellen Tragweite gesetzgeberischer Entscheidungen fehle; diese Einschätzung habe der Verfassungsgeber in Brandenburg offensichtlich nicht geteilt.⁵¹

Und schließlich sei es auch nicht Sinn des Finanzvorbehalts, einem Missbrauch der Volksgesetzgebung deshalb zu begegnen, weil die Gefahr bestehe, dass Interessengruppen von ihnen vertretenen Bürgern durch Volksbegehren Sondervorteile verschafften. Die hierin zum Ausdruck kommende Besorgnis mangelnden Gemeinwohlsinns könne sich nicht auf konkrete Erfahrungen stützen.⁵² Auch werde spätestens auf der Ebene des Volksentscheids durch das Mehrheitserfordernis und das nach Art. 78 Abs. 2 LV geltende Quorum, wonach mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten dem Gesetzentwurf zustimmen muss, verhindert, dass eine kleine Gruppe ihre Sonderinteressen gegen den Wil-

⁴⁹ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. d) aa) (1).

⁵⁰ So aber – vor der Änderung der Verfassung Berlins – neben der bereits dargestellten Judikatur des ThürVerfGH der VerfGHBl, Urt. vom 22. Nov. 2005, Az. 35/04, juris, Rn. 82.

⁵¹ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. d) aa) (3); hierzu etwa Klatt (Fn. 47), S. 3, 19 f.

⁵² Anders etwa der BayVerfGH, Beschl. vom 31. März 2000, Az. Vf. 2-IX-00, juris, Rn. 172: Dass die bisherigen Erfahrungen mit Volksbegehren keine solchen Gefährdungen ergeben hätten, ändere nichts daran, dass das Verfassungssystem solche Gefährdungen ausschließen müsse; ebenso ThürVerfGH, Urt. vom 19. Sept. 2001, Az. 4/01, juris, Rn. 208 f.; zustimmend Isensee (Fn. 13), S. 101, 126; kritisch etwa Degenhart (Fn. 24), S. 77, 97; zum Missbrauchsgedanken vgl. auch BayVerfGH; Entscheidung vom 15. Dez. 1976, Az. Vf. 56-IX-76, juris, Rn. 102; BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Nov. 1994, Az. Vf. 96-IX-94, Vf. 97-IX-94, juris, Rn. 435; eingehend etwa Klatt (Fn. 47), S. 3, 20 ff.

len der Mehrheit der Staatsbürger durchsetzt.⁵³ Unabhängig davon werde den Stimmberechtigten spätestens im Stadium des Volksentscheids das Bewusstsein dafür zu vermitteln sein, dass Wohltaten für eine einzelne Gruppe durch Einnahmeerhöhungen oder Abstriche in anderen Bereichen finanziert werden müssen. Insbesondere werde durch die dem Landtag nach Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV eröffnete Möglichkeit, einen Alternativentwurf in den Volksentscheid einzubringen, der Gefahr irrationaler und gemeinwohlferner plebiszitärer Entscheidungsprozesse entgegengewirkt.⁵⁴ Äußerstenfalls verbleibe dem Landtag die Möglichkeit, ein finanzwirksames Volksgesetz wieder aufzuheben oder zu ändern.⁵⁵ Zuletzt sei eine Durchsetzung von Partikularinteressen auf der Grundlage von Mehrheitsentscheidungen kein Sonderproblem der Volksgesetzgebung, sondern liege im Prinzip der Mehrheitsentscheidung begründet, auf dem die Demokratie als Staats- und Regierungsform beruhe. Dies sei hinzunehmen, solange die Grundrechte der Minderheit gewahrt und die Bedingungen für die legitimierende Kraft des Mehrheitsprinzips, insbesondere die demokratischen Freiheitsrechte und die Gleichheit der politischen Mitwirkungsrechte, unangetastet blieben. Die Durchsetzung von Partikularinteressen sei gleichermaßen auch im

⁵³ Ähnlich etwa HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Rn. 231; ablehnend SaarlVerfGH, Beschl. vom 23. Jan. 2006, Az. Lv 3/05, juris, Rn. 103: Da der Volksgesetzgeber keinen Ausgleich für von ihm verantwortete finanzielle Wirkungen anordnen müsse, sei der durch das Quorum gewährte Schutz „unzulänglich“.

⁵⁴ Zustimmend VerfGHBl, Urt. vom 22. Nov. 2005, Az. 35/04, juris, Rn. 82 f.; HmbVerfG, Urt. vom 22. April 2005, Az. 5/04, juris, Rn. 108; zu praktischen Auswirkungen *Degenhart* (Fn. 24), S. 77, 81 f., 95. Eine Übersicht (Stand 2009) der Plebiszite in den Bundesländern findet sich im Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 24. Juni 2009 (Bearb. *Platter*), Die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen für Volksgesetzgebungs- und Volksabstimmungsverfahren in den Bundesländern seit 1993 im Vergleich zu Art. 76 ff. LV und dem VAGBbg.

⁵⁵ Vgl. auch etwa HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. 6/04, Rn. 71, 74 f.; ablehnend noch VerfGHBl, Urt. vom 22. Nov. 2005, Az. 35/04, juris, Rn. 87: realitätsfern, da sich die Volksvertretung bei Aufhebung eines finanzwirksamen Volksgesetzes aufgrund der in Berlin gegebenen Möglichkeit, die Wahlperiode des Abgeordnetenhauses vorzeitig zu beenden, in einen direkten politischen Konflikt mit dem Volk begeben, was ihrer Legitimität Schaden zufügen würde. Anders dann VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 63/08, juris, Rn. 94; VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 143/08, juris, Ls. 7c, Rn. 108; hierzu *Hellriegel/T. Schmitt*, Anmerkung, LKV 2009, S. 516 f. Ähnlich aber auch BremStGH, Urt. vom 17. Juni 1997, Az. St 7/96, juris, Rn. 222: politische Hürde für eine zeitnahe Änderung eines Volksgesetzes „unüberwindbar“. Die politische Bindungswirkung mit guten Gründen etwas relativierend *Borowski*, Parlamentsgesetzliche Änderungen volksbeschlossener Gesetze, DÖV 2000, S. 481, 483 f.; *M. Müller*, Bindungswirkungen von Volksentscheiden am Beispiel des Volksentscheides „Tempelhof muss Verkehrsflughafen bleiben!“, LKV 2008, S. 451, 452; Allgemein siehe Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Dez. 2017 (Bearb. *Platter*), Fragen des Verhältnisses von parlamentarischer Willensbildung und Gesetzgebung einerseits und plebiszitärer Willensbildung gem. Art. 76-78 LV zu anderen Vorlagen andererseits, S. 15 f.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 19. Mai 2009 (Fn. 9), S. 12.

parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren denkbar und komme in der Praxis – insbesondere im Steuerrecht – durchaus vor.⁵⁶

Damit, so resümiert das VerfGBbg seine Aussagen zur Erweiterung des Haushaltsvorbehalts über förmliche Haushaltsgesetze auf „finanzwirksame“ Gesetze hinaus, verbleibe als eigentlicher Grund für eine derartige Auslegung letztlich allein, dass andernfalls im praktischen Ergebnis – je nach Art und Finanzvolumen des Gesetzes und seiner Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts – die Budgethoheit des Landtages als das Recht der parlamentarischen Mehrheit auf Kontrolle und Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben des Landes unterlaufen werden könnte.⁵⁷

Die Grenzen dieser Weiterung des Haushaltsvorbehalts bestimmt das VerfGBbg dann wie folgt: Angesichts der in Art. 2 Abs. 4 Satz 1 LV grundsätzlich anerkannten Gleichrangigkeit von parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgebung⁵⁸ dürften die Schranken für die Volksgesetzgebung nicht – durch eine allzu weite Auslegung des Haushaltsvorbehalts – derart verändert werden, dass die Volksgesetzgebung ihre praktische Bedeutung verliere. Anderenfalls fiel ein erheblicher Teil von Volksinitiativen unter Berufung auf den Haushaltsvorbehalt schon der Zulässigkeitsprüfung durch den Hauptausschuss (§ 9 Abs. 6 Satz 1 VAGBbg) zum Opfer und würde damit schon in dieser Phase der inhaltlichen Erörterung im Parlament entzogen. Die „fruchtbare Möglichkeit“, im Rahmen der inhaltlichen Befassung mit dem Gegenstand der Volksinitiative neue Ansätze aufzugreifen und auf ihre Verträglichkeit mit den eigenen Vorstellungen und der Haushaltslage zu überprüfen, würde weitgehend verlorengehen. Eine Volksinitiative, die gegebenenfalls Auswirkungen auf die Haushaltslage habe, dürfe aus diesen Gründen nur für den Fall als unzulässig behandelt werden, dass sie zu gewichtigen staatlichen Ausgaben (oder Minderaus-

⁵⁶ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. d) aa) (4); zustimmend HmbVerfG, Urt. vom 22. April 2005, Az. 5/04, juris, Rn. 108; siehe auch Sächs-VerfGH, Urt. vom 11. Juli 2002, Az. 91-VI-01, juris, Rn. 73; *Degenhart* Volksgesetzgebungsverfahren und Verfassungsänderung in Thüringen, ThürVBl. 2001, S. 201, 210; *ders.*, (Fn. 24), S. 77, 94; *Jung* (Fn. 47), S. 308, 312; a.A. ThürVerfGH, Urt. vom 19. Sept. 2001, Az. 4/01, juris, Rn. 215: Der Status des Abgeordneten als Vertreter aller Bürger schaffe eine „Distanz zwischen Eigeninteresse und Mandatspflichten“. Diese Distanz des Parlamentsmitglieds zu populären oder eigensüchtigen Interessen sei eine „rechtsethische Leistung“, die in allen Landesverfassungen ihren Niederschlag finde.

⁵⁷ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. d) aa) (5).

⁵⁸ Zur Gleichrangigkeit vgl. auch VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 63/08, juris, Rn. 94; VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 143/08, juris, Ls. 7c, Rn. 108; HmbVerfG, Urt. vom 15. Dez. 2004, Az. 6/04, Rn. 56 f.; HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Ls. 4, Rn. 222.

gaben) führe und sich unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts und der weiteren Umstände des Falles als eine wesentliche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags darstelle. Sei das nicht feststellbar, so sei die Volksinitiative gemessen an Art. 76 Abs. 2 LV zulässig und habe sich daher der Landtag politisch damit auseinanderzusetzen. Nur in Fällen, in denen die Unvereinbarkeit mit einer vom Gesetzgeber in Wahrnehmung seines Budgetrechts getroffenen Entscheidung „greifbar“ sei, dürfe die politische Auseinandersetzung aus Gründen des Haushaltsvorbehalts verweigert werden.⁵⁹

Für die Frage, wann eine Volksinitiative zu gewichtigen Ausgaben führt und unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des Haushalts als „wesentliche“ Beeinträchtigung des Budgetrechts zu werten ist, können, so das VerfGBbg, die in Rede stehenden Beträge als solche in den Blick genommen werden, die Art und Dauer der finanziellen Belastung, der Prozentwert der Kosten im Verhältnis zum Gesamthaushalt oder zur „freien Spitze“ der nicht bereits gebundenen Mittel oder zum jeweils betroffenen Einzelhaushalt, der Sachverhalt und die Wertigkeit des Anliegens der Volksinitiative⁶⁰ und (im Fall „ausschlaggebend“)⁶¹ ein etwaiger enger sachlicher und zeitlicher Zusammenhang mit einer konkreten haushaltspolitischen Entscheidung des Parlaments und das hiermit verbundene In-Frage-Stellen der parlamentarischen Budgetverantwortung.⁶²

Erst nachdem das Gericht den ihm vorgelegten Sachverhalt sodann unter die dargestellten Prämissen subsumiert und seine Entscheidung eingehend begründet hat, nimmt es (was durchaus ungewöhnlich ist und auf die Bedeutung hinweist, die das Gericht diesen Aussagen beimessen will), quasi als „Zugabe“, zu der Frage Stellung, welcher Anwen-

⁵⁹ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. d) bb).

⁶⁰ Kritisch etwa *Jutzi* (Fn. 47), S. 273, 284: „so viele Komponenten und Faktoren..., dass sich damit jedes Ergebnis vertreten lässt“; *Klatt* (Fn. 47), S. 3, 13 f.; *Janz*, Volksinitiativen versus Haushaltsvorbehalt, LKV 2002, S. 67, 69; *Wittreck* (Fn. 27), S. 111, 125 f.; dagegen *Möstl* (Fn. 47), S. 355, 387: „im Grunde brauchbar“; *Wolnicki*, Anmerkung zu VfGBbg vom 20. Sept. 2001, 57/00, NJ 2002, S. 87, 88; *Zschoch*, Volksgesetzgebung und Haushaltsvorbehalt, NVwZ 2003, S. 438, 441 f.

⁶¹ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 2. b).

⁶² VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 2. a); zustimmend VerfGHBl, Urt. vom 22. Nov. 2005, Az. 35/04, juris, Rn. 94; ablehnend etwa *Wittreck* (Fn. 27), S. 111, 125 ff.: weitere Hürde für die direkte Demokratie; *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 73 Rn. 6; *Jutzi* (Fn. 47), S. 273, 276; *Seidler*, Elemente der direkten Demokratie im System der Volksgesetzgebung des Landes Brandenburg, 2005, S. 178 ff. *Krafczyk* (Fn. 7), S. 201 f.; *Zschoch* (Fn. 60), S. 438, 441.

dungsspielraum für Volksinitiativen verbleibt: Das Gericht führt zunächst aus, zum einen blieben Volksinitiativen unberührt, die entweder gar keine oder jedenfalls keine "gewichtigen" staatlichen Ausgaben zur Folge hätten, und stellt sodann fest: „Im übrigen bleibt es unbenommen, auf der Grundlage von Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV dem Landtag (im Rahmen seiner Zuständigkeit), sei es auch unter Hinweis auf eine veränderte Sach- oder Finanzlage oder auch auf nicht oder nicht so vorhergesehene Probleme, einen Gegenstand der politischen Willensbildung zu unterbreiten und ihn auf diesem Wege zu welcher Frage auch immer (lediglich) zu (erneuter) Befassung und Prüfung zu veranlassen. Dies findet Niederschlag in der Landesverfassung selbst insofern, als es dort in Art. 76 Abs. 1 Satz 2 heißt, dass die Volksinitiative 'auch' einen – ausformulierten – Gesetzentwurf einbringen könne. Daraus ergibt sich, dass es auch Volksinitiativen geben kann, die lediglich eine erneute (ergebnisoffene) Befassung des Landtags erzwingen (und deshalb auch nicht das Budgetrecht des Landtags beeinträchtigen können). *Die Betreiber einer Volksinitiative haben es hiernach in der Hand, durch eine geeignete Ausgestaltung der Volksinitiative eine (erneute) Befassung des Landtags zu erreichen, ohne dass sich die Frage des Haushaltsvorbehalts stellt.*“⁶³

bb) Übertragbarkeit der Aussagen des Landesverfassungsgerichts für das Verständnis des Abgabenvorbehalts

Für die Frage, ob sich die Aussagen des VerfGBbg zum Sinn und Zweck des Haushaltsvorbehalts für das Verständnis des Abgabenvorbehalts fruchtbar machen lassen, ist einerseits zunächst zu konstatieren, dass das VerfGBbg den in der Judikatur des ThürVerfGH für die Begründung des Abgabenvorbehalts angeführten Argumenten – Schutz der Leistungsfähigkeit des Staates, Verhinderung der (missbräuchlichen) Durchsetzung von Partikularinteressen – eine klare Absage erteilt. Jedoch vermag andererseits der vom VerfGBbg angeführte zentrale Rechtfertigungsgrund – Schutz der Budgethoheit des Parlaments vor kostenintensiven Volksgesetzen – zwanglos auch den Abgabenvorbehalt zu stützen. Wie bereits dargestellt (siehe oben 1.), können (Kommunal-)Abgabengesetze Finanzmittel in beträchtlichem Maße binden und erhebliche Auswirkungen auf einen Landeshaushalt haben und damit sein Gesamtgefüge beeinträchtigen – insofern sei aus der jüngsten Vergangenheit nur an die Beitragsfreistellung im Kita-Bereich erinnert. Und dass der Volksgesetzgeber versucht sein kann, durch den parlamentarischen Gesetzgeber zu-

⁶³ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 3., Hervorhebung nicht im Original.

vor auferlegte Abgabenlasten („postwendend“ wieder) abzuschaffen, liegt ebenfalls nicht fern.⁶⁴

Daher wäre unter Zugrundelegung der Argumentation des VerfGBbg zum Haushaltsvorbehalt auch für den Abgabenvorbehalt davon auszugehen, dass dieser bloße „andere“ Vorlagen zu Abgaben, die mangels Gesetzeswirkung keinen Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments darstellen, nicht erfasst und diese daher (ebenso wie „andere“ Vorlagen zum Landeshaushalt) als zulässig zu behandeln sind.

Wendet man den Blick auf die weiteren speziell mit dem Abgabenvorbehalt möglicherweise verbundenen Zielstellungen, die vom VerfGBbg bei einer zum Abgabenvorbehalt zu treffenden Entscheidung aufgegriffen und anders als für den Haushaltsvorbehalt bewertet werden könnten, ändert sich an diesem Ergebnis nichts. In keinem Fall (Schutz der Leistungsfähigkeit des Staates einschließlich der kommunalen Ebene, Prävention der Durchsetzung von Partikularinteressen, Schutz des Abgabensystems unabhängig von den finanziellen Auswirkungen eines Plebiszits [siehe oben 1.]) würde die eine „andere“ Vorlage unterbreitende Volksinitiative eine Regelung treffen, mit der eine Beeinträchtigung dieser Ziele verbunden wäre.

d) Entstehungsgeschichte der Norm

Die Entstehungsgeschichte des Art. 76 LV ist für das Verständnis der Vorbehalte des Art. 76 Abs. 2 LV unergiebig; hierzu kann auf die eingehende Darstellung im Urteil des VerfGBbg⁶⁵ verwiesen werden.

e) Kritische Würdigung

Das Urteil des VerfGBbg kann bzgl. der getroffenen Differenzierung zwischen Vorlagen, die einen Gesetzentwurf beinhalten, und „anderen“ Vorlagen nicht ohne Kritik bleiben (aa). Darüber hinaus sollen Argumente und Entwicklungen in der Judikatur der Landesverfassungsgerichte und der Verfassungsgebung in den Ländern skizziert werden, die wohl nicht

⁶⁴ ThürVerfGH, Urt. vom 5. Dez. 2007, Az. 47/06, juris, Rn. 84. Ähnliches ist etwa im „Hin-und-Her“ um die Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen“ in Nordrhein-Westfalen zu beobachten; dort wird die Auseinandersetzung zwischen dem nordrhein-westfälischen Landtag und dem Steuerzahlerbund NRW geführt; siehe etwa

<https://www.waz.de/politik/buerger-in-nrw-laufen-sturm-gegen-strassenbaubeitraege-id216011495.html>

⁶⁵ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. b); siehe auch oben Fn. 11.

ohne Einfluss auf die zukünftige Rechtsprechung des VerfGBbg zu den Vorbehalten des Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg bleiben dürften (bb). Schließlich werden die bisherige parlamentarische Praxis der Zulassung von finanzwirksamen Volksinitiativen des Landtags aufgezeigt (cc) und Schlussfolgerungen für die Frage der Reichweite des Abgabenvorbehalts bei „anderen“ Vorlagen gezogen (dd).

aa) Einwände gegen die vom Landesverfassungsgericht getroffene Differenzierung

Der erste gegen die vom VerfGBbg vorgenommene Differenzierung gerichtete Einwand ist methodischer Natur. Das VerfGBbg trifft seine Aussage, die einheitliche Anwendbarkeit des Haushaltsvorbehalts auf allen drei Stufen der Volksgesetzgebung erfasse solche Volksinitiativen nicht, die keinen Gesetzentwurf beinhalten (siehe oben b), im Rahmen seiner systematischen Auslegung des Begriffs des Haushaltsvorbehalts und dessen Reichweite für Volksinitiativen, die einen Gesetzentwurf enthalten. Auch die vorherige Wortlautinterpretation des VerfGBbg bezog sich ausschließlich auf diese Art von Volksinitiativen, nicht auch auf „andere“ Vorlagen unterbreitende Initiativen.

Dieses methodische Vorgehen des Gerichts (man könnte von einem „Überblenden“ sprechen) ist zuerst schon deshalb kritikwürdig, weil es an einer (methodisch der systematischen Interpretation vorgehenden) Überprüfung am Maßstab des Wortlauts der Norm insoweit vollständig fehlt. Wie gezeigt (siehe oben a), lässt sich dem Wortlaut des Art. 76 Abs. 2 LV für die vom VerfGBbg getroffene Differenzierung gerade nichts entnehmen.

Einen gleich gelagerten Vorhalt muss sich das Gericht für die von ihm betriebene systematische Auslegung selbst gefallen lassen. Diese bezieht sich in ihrem Ausgangspunkt auf die Frage, ob dem Haushaltsvorbehalt nur förmliche Haushaltsgesetze oder auch sonstige finanzwirksame Gesetze als Inhalte der Volksinitiative unterfallen sollen, nicht hingegen zugleich auf die Zulässigkeit der Differenzierung zwischen den zwei Arten der Volksinitiative. Dass sich der vom VerfGBbg für die Volksgesetzgebung dargelegte Funktionszusammenhang zwischen Volksinitiative, -begehren und -entscheid nicht auch, wie das VerfGBbg annimmt, für die „anderen“ Vorlagen herstellen lassen soll (was im Übrigen, wie sogleich darzustellen sein wird, ebenfalls nicht überzeugt), betrifft lediglich einen Teilaspekt der systematischen Auslegung; an einer umfassenden systematischen Interpretation fehlt es dagegen. Dass diese aber ebenfalls für eine Gleichbehandlung der beiden Al-

ternativen der Volksinitiative und damit gegen die Auffassung des VerfGBbg spricht, wurde bereits dargestellt (siehe oben b).

Die systematische Auslegung gibt überdies für die Annahme des VerfGBbg, dass sich der Funktionszusammenhang zwischen den drei Stufen der Volksgesetzgebung in Bezug auf die „anderen“ Vorlagen auflöse und das Element der Massenpetition in den Vordergrund trete, weder mit Blick auf die Ausgestaltung des in den Art. 76 bis 78 LV vorgegebenen Verfahrens noch wegen des (vom VerfGBbg angenommenen) Petitionscharakters der „anderen“ Vorlagen etwas her. Zunächst ist zu konstatieren, dass eine „andere“ Vorlage keinen Gesetzentwurf enthält und daher denklogisch nicht Teil des vom VerfGBbg für die Volksgesetzgebung beschriebenen Funktionszusammenhangs sein kann; sie kann dann aber auch nicht „je nach Art und Fassung“ aus diesem (nicht existierenden) Funktionszusammenhang „zurück-“ und in den Bereich der Massenpetition „eintreten“. Das gilt auch dann, wenn mit der vom VerfGBbg gebrauchten Wendung „Art und Fassung“ (siehe oben b) Fälle gemeint sein sollten, in denen sich (wie vorliegend) die „andere“ Vorlage einer Gesetzesinitiative in Inhalt und Form weitgehend annähert. Eine verfassungsrechtlich relevante „Zwischenstufe“ zwischen den beiden Arten der Volksinitiative existiert nicht; das vom VerfGBbg wohl zum Zweck einer zusätzlichen Differenzierung zwischen unzulässigen und zulässigen Volksinitiativen eingeführte Kriterium entbehrt damit der Grundlage und erschließt sich nicht.

Wie bereits dargestellt (siehe oben b), besteht das vom VerfGBbg beschriebene „Stufenverhältnis“ zwischen Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid darüber hinaus auch in Bezug auf die „anderen“ Vorlagen. Die Volksinitiative ist zwingend auch in diesen Fällen vor Einleitung von Volksbegehren und Volksentscheid durchzuführen.⁶⁶ Die „Massenpetition“⁶⁷ unterfällt demgegenüber dem Anwendungsbereich des Art. 24 LV zur („gemeinschaftlichen“) Petition (siehe auch § 1 Abs. 1 Satz 2 Petitionsgesetz [PetG]), und das Verfahren richtet sich nicht nach den Art. 76 bis 78 LV und den Bestimmungen des VAGBbg, sondern nach Art. 24 LV und den §§ 4 ff. PetG; dabei behandelt § 8 PetG ausdrücklich die Entscheidungen in Gesetzgebungsangelegenheiten. Dass nicht zustande gekommene Volksinitiativen nach § 9 Abs. 2 Satz 1, § 10 VAGBbg in das Petitionsverfah-

⁶⁶ Für Schleswig-Holstein *Caspar* (Fn. 16), Art. 41 Rn. 8.

⁶⁷ Eingehend *Neumann* (Fn. 11); S. 538 ff.

ren übergeleitet werden können, ändert an dieser prinzipiellen verfassungssystematischen Unterscheidung der Verfahren nichts.

Zugunsten der vom VerfGBbg apostrophierten Differenzierung streitet schließlich auch nicht die von dem Gericht im Rahmen seiner systematischen Auslegung wohl als Hilfsargument herangezogene Erwägung, dass eine umfassende Überprüfung der inhaltlichen Zulässigkeit eines Plebiszits bereits auf der Ebene der Volksinitiative dazu beitragen könne, den mit der Durchführung von unzulässigen Volksbegehren und Volksentscheiden verbundenen organisatorischen und finanziellen Aufwand zu vermeiden. Dieses Argument lässt sich nämlich nicht nur für unterbreitete Gesetzentwürfe, sondern gleichermaßen auch für „andere“ Vorlagen heranziehen, die die Stufen des Volksbegehrens und des Volksentscheids durchlaufen.

Das Urteil weist aber nicht nur die bei der grammatischen und systematischen Auslegung aufgetretenen Unterlassungen und Mängel auf, sondern es überzeugt auch bezüglich der aus der teleologischen Interpretation abgeleiteten Begründung nicht vollständig. Die Argumentation, für Volksinitiativen, die keine Gesetzentwürfe beinhalteten, sondern lediglich eine (ergebnisoffene) Befassung des Landtages erzwingen und deshalb auch nicht das Budgetrecht des Landtags beeinträchtigen könnten, stelle sich die Frage des Haushaltsvorbehalts nicht (siehe oben c aa), rückt die rechtliche Wirkung des im Ergebnis eines Volksentscheids zustande kommenden Volksgesetzes sehr in den Vordergrund der Betrachtung. Insofern trifft es zwar zu, dass es dem Volksentscheid im Falle einer anderen Vorlage unabhängig davon, welche rechtlichen (Befassungs- oder sonstigen) Wirkungen ihm im Einzelfall zuzusprechen sein mögen, jedenfalls an der Gesetzeskraft (§ 50 Abs. 1, § 52 VAGBbg) gerade fehlt – und damit auch an einer ohne weiteres eintretenden und unmittelbar rechtlich wirksamen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments. Das VerfGBbg selbst weist an anderer Stelle seiner Entscheidung aber darauf hin, dass die Volksinitiative als „Sammel- oder Massenpetition“ vor allem dadurch wirke, dass das Parlament (zu ergänzen ist: und/oder die von ihm getragene Landesregierung) unter einen erhöhten Legitimationsdruck gesetzt und einer erhöhten Begründungslast unterworfen werde.⁶⁸ Im Fall eines erfolgreichen Volksentscheids in der Form einer „anderen“ Vorlage

⁶⁸ VerfGBbg, Urt. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 1. c) aa) (2), unter Hinweis auf *Preuß*, Plebiszite als Formen der Bürgerbeteiligung, ZRP 1993, S. 131, 137.

kann der politisch auf dem Adressaten lastende Druck, sich nicht lediglich mit dem sachlichen Begehren auseinanderzusetzen, sondern diesem im Ergebnis der Befassung tatsächlich auch nachzukommen, aber durchaus verglichen werden mit demjenigen, der auf dem Parlament lastet, wenn es zu der Überzeugung gelangt, ein gegen seinen Willen durchgesetztes Volksgesetz sei richtigerweise durch Parlamentsgesetz wieder aufzuheben. Letztlich reduziert sich die Argumentation des VerfGBbg zur unterschiedlichen Gewichtung der beiden Arten der Volksinitiative im Hinblick auf die mit ihnen verbundenen Beeinträchtigungen des parlamentarischen Budgetrechts somit auf die eine „andere“ Vorlage übersteigende Rechtswirkung des Volksgesetzes; dieser aber kann der Landtag, wenn er hierfür das erforderliche politische „Selbstbewusstsein“ aufbringt, sein eigenes Recht zur Gesetzgebung entgegensetzen.

Ganz von der Hand weisen lässt sich die Argumentation des VerfGBbg vor allem mit Blick auf die politischen Realitäten, die von gesteigerten Erwartungshaltungen der nach dem Durchlaufen der drei Stufen der Volksgesetzgebung „erfolgreichen“ Bevölkerung(-steile) geprägt sein werden, wenn erst einmal ein Volksgesetz als *förmlicher* Schlusspunkt des Plebiszits in der Welt ist,⁶⁹ sowie bzgl. der allein der Volksgesetzgebung zukommenden Entscheidungswirkung jedoch letztendlich nicht.

bb) Die Entscheidungen der Verfassungsgerichte Sachsens und Berlins aus den Jahren 2002 und 2009

Nachfolgend werden zwei Entscheidungen der Verfassungsgerichte Berlins und Sachsens dargestellt, die sich – allerdings auf einer anderen, den jeweiligen Vorbehalt enger fassenden verfassungsrechtlichen Grundlage als der des Art. 76 Abs. 2 LV⁷⁰ – eingehend mit den jeweiligen Haushaltsvorbehalten auseinandersetzen und die angesichts ihrer in weiten Bereichen für die Verfassung Brandenburg übertragbaren Argumentation⁷¹ geeignet erscheinen, eine (etwaige) zukünftige Judikatur des VerfGBbg zu beeinflussen⁷² (wenn sich auch angesichts diverser weiterer landesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen und der in diesen sogar angenommenen „Verfassungsfestigkeit“ der Abgaben- bzw. Haushaltsvor-

⁶⁹ Vgl. *Krafczyk* (Fn. 7), S. 166, und die Nachw. in Fn. 55.

⁷⁰ In Art. 73 Abs. 1 SächsVerf wird von „Haushaltsgesetze(n)“ gehandelt, Art. 62 Abs. 2 BlnVerf betrifft Volksbegehren zum „Landeshaushaltsgesetz“.

⁷¹ *Seidler* (Fn. 62), S. 181.

⁷² *Seidler* (Fn. 62), S. 184.

behalte nicht von einer einheitlichen Linie der Interpretation der von den Verfassungen unterschiedlich gefassten Vorbehalte oder von einer Trendwende in eine bestimmte Richtung sprechen lässt).⁷³

(1) Verfassungsgerichtshof Sachsen

Der SächsVerfGH hat in seinem Urteil vom 11. Juli 2002⁷⁴ den Anwendungsbereich der die Volksgesetzgebung begrenzenden (Finanz-)Vorbehalte⁷⁵ enger gezogen und insbesondere das vom VerfGBbg in das Zentrum der Betrachtung gerückte Argument des notwendigen Schutzes des Budgetrechts des Parlaments stark relativiert.⁷⁶ Ob dies die zukünftige Judikatur des VerfGBbg beeinflussen wird, ist natürlich offen. Jedenfalls erscheint angesichts der gewichtigen vom SächsVerfGH vorgetragenen Argumente die Annahme gerechtfertigt, dass das VerfGBbg seine Linie einer (trotz der überzeugenden Zurückweisung verschiedener diesbezüglicher Begründungsansätze immer noch deutlichen)⁷⁷ Begrenzung des Haushaltsvorbehalts (respektive des Abgabenvorbehalts) eher zugunsten der direkten Demokratie fortschreiben und insbesondere den den „anderen“ Vorlagen bereits eingeräumten Spielraum nicht verengen wird.

Der SächsVerfGH hat in seiner Entscheidung zum Volksantrag „Zukunft braucht Schule“ zentral auf die prinzipielle verfassungsrechtliche Gleichrangigkeit der parlamentarischen und der Volksgesetzgebung (für Brandenburg in Art. 2 Abs. 4 Satz 1 LV niedergelegt) abgestellt und auf die Verbundenheit beider Formen der Gesetzgebung hingewiesen. Insbesondere könnten sich beide Gesetzgeber gegenseitig korrigieren.⁷⁸ In der Konsequenz

⁷³ R. Kaiser, Horror populi: Verfassungsidentität contra Volksentscheid, DÖV 2017, S. 716, 717, 722; von einer „signifikanten Aufweichung der traditionell antiplebiszitären Haltung in der deutschen Staatsrechtslehre“ spricht aber Möstl (Fn. 47), S. 355, 359 mit Fn. 23; zu den unterschiedlichen Verfassungsgrundlagen Oldiges (Fn. 89), S. 144, 146.

⁷⁴ SächsVerfGH, Urt. vom 11. Juli 2002, Az. 91-VI-01, juris.

⁷⁵ Gemäß Art. 73 Abs. 1 SächsVerf finden Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid über „Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze“ nicht statt.

⁷⁶ Illustrativ Jung (Fn. 47), S. 308, 309 ff.; Klatt (Fn. 47), S. 3, 10, m.umf.w.N. zum Streitstand; kritisch Zschoch (Fn.60), S. 438, 439 ff.

⁷⁷ Vgl. Jung (Fn. 47), S. 308, 314: „auf halbem Wege stehen“ geblieben; Wittreck (Fn. 27), S. 111, 123: „genau das erreicht, was explizit vermieden werden sollte: der Volksgesetzgebung ´die Zähne zu ziehen“; Seidler (Fn. 62), S. 180: „Die vielfach hervorgehobene Fortschrittlichkeit der Brandenburger Verfassung in Bezug auf die plebiszitäre Ausgestaltung des Verfahrens wird durch dieses Urteil stark relativiert.“

⁷⁸ SächsVerfGH, Urt. vom 11. Juli 2002, Az. 91-VI-01, juris, Rn. 58; kritisch zu dieser Überlegung Waldhoff/von Aswege, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, S. 9, 37 f.

dieser Modifikation des parlamentarischen Systems durch die Volksgesetzgebung liege es, dass die parlamentarische Mehrheit ihr politisches Programm, wie es etwa in dem Haushaltsplan seinen budgetären Ausdruck finden möge, nicht mehr notwendig ungebrochen durchführen könne. Der Sinn der Volksgesetzgebung werde verkannt, wenn man unter Berufung auf einen Legitimationsvorrang des parlamentarischen Gesetzgebers diesem und der von ihm getragenen Regierung eine im Wesentlichen vom Volksgesetzgeber ungestörte Durchsetzung seiner politischen Programme zuerkennen wolle.⁷⁹ Zwar sei es Aufgabe und Recht des Parlaments, durch den Haushaltsplan und das ihn feststellende Haushaltsgesetz sein politisches Programm gleichsam in Geld zum Ausdruck zu bringen und damit die Zwecke und Mittel zu gestalten, die der Programmumsetzung dienen; ebenso sei aber naturgemäß ein nicht unerheblicher Teil der Mittel bereits gesetzlich oder gar verfassungsrechtlich festgelegt. Hieraus ergäben sich aber nicht ohne weiteres Grenzen der Volksgesetzgebung, was schon daraus erhelle, dass dieses Recht des parlamentarischen Gesetzgebers nicht angetastet werde. Er habe einzig materielle Entscheidungen des Volksgesetzgebers im Hinblick auf ihre finanziellen Konsequenzen zu berücksichtigen. Es erfolgten also durch den Volksgesetzgeber in der Sache keine anderen Festlegungen als durch das Parlament als Sachgesetzgeber oder durch das Verfassungsgericht als Interpret der Verfassung.⁸⁰ Solange daher der parlamentarische Gesetzgeber in der Lage sei, einen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Haushalt vorzulegen, werde das Budgetrecht des Parlaments nicht gestört. Allerdings werde die Möglichkeit der Setzung politischer Prioritäten durch das Parlament und die mehrheitlich von ihm getragene Regierung verringert. Nehme man die verfassungsrechtlich vorgegebene Gleichwertigkeit des parlamentarischen und des Volksgesetzgebers ernst, sei dies indes genau der Sinn der Volksgesetzgebung, die nicht nachträglich durch eine Ausdehnung des parlamentarischen Budgetrechts korrigiert und der Sache nach marginalisiert werden dürfe.⁸¹ Die Auffassung, der Begriff der Haushaltsgesetze erfasse alle finanzwirksamen Gesetze, wenn sie gewichtige staatliche Ausgaben auslösen und den Landeshaushalt wesentlich

⁷⁹ SächsVerfGH, Urt. vom 11. Juli 2002, Az. 91-VI-01, juris, Rn. 60; so auch *Rosenke*, Die Finanzbeschränkungen bei der Volksgesetzgebung in Deutschland, 1. Aufl. 2005, S. 296 ff.; vgl. auch *Platter*, Neue Entwicklung in der Rechtsprechung zum Haushaltsvorbehalt bei der Volksgesetzgebung, ZParl 2004, S. 496, 505 bis 508; einschränkend *Waldhoff/von Aswege* (Fn. 63), S. 9, 30 bis 32, 37 f.

⁸⁰ Unter Hinweis auf „milliardenschwere“ (*Jung* [Fn. 47], S. 308, 312) Entscheidungen des BVerfG zum Familienlastenausgleich.

⁸¹ SächsVerfGH, Urt. vom 11. Juli 2002, Az. 91-VI-01, juris, Rn. 74; ähnlich *Degenhart* (Fn. 56), S. 201, 210 f.

beeinflussen, sei schließlich verfassungsrechtlich nicht bestimmbar und setze das Volksgesetzgebungsrecht einer verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Ungewissheit aus, die dieses zu entwerfen geeignet sei. Es sei praktisch nicht vorhersehbar, ob und ab wann ein solches Vorhaben die Grenze des Zulässigen überschreite.⁸² Ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze sei daher erst gegeben, wenn der Haushalt infolge des Volksgesetzes mit den Bestimmungen der Art. 93 bis 95 SächsVerf (Haushaltsrecht) unvereinbar würde, ohne dass der parlamentarische Gesetzgeber eine rechtliche Möglichkeit hätte, dies zu verhindern.⁸³

(2) Verfassungsgerichtshof Berlin

Unter Bezugnahme auf die dargestellte Entscheidung des SächsVerfGH hat der VerfGHBl nach einer im Bundesland Berlin erfolgten Verfassungsänderung, mit der die Zulässigkeit von Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen erheblich erweitert worden war,⁸⁴ in zwei Entscheidungen aus dem Jahre 2009 gleichgerichtet entschieden und insbesondere den parlamentarischen Gestaltungsspielraum im Falle erfolgreicher Volksgesetzgebung als begrenzt qualifiziert.⁸⁵ Das Gericht hat ausgeführt, angesichts der Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, auch Volksbegehren zuzulassen, die mit finanziellen Auswirkungen für zukünftige Haushaltsjahre verbunden sind, könne das Abgeordnetenhaus wegen eines erfolgreichen Volksbegehrens veranlasst sein, seine finanzwirksamen Planungen und Prioritätensetzungen zu modifizieren. Dies sei notwendige Folge der Verfassungsentscheidung für mehr direkte Demokratie und nicht per se demokratiewidrig.⁸⁶ Der parlamentarische Gesetzgeber sei (nämlich) befugt, plebiszitäre Ge-

⁸² SächsVerfGH, Urt. vom 11. Juli 2002, Az. 91-VI-01, juris, Rn. 75; zustimmend SaarlVerfGH, Beschl. vom 23. Jan. 2006, Az. Lv 3/05, juris, Rn. 100; kritisch auch *Platter*, Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid (Fn. 8), S. 113, 120.

⁸³ SächsVerfGH, Urt. vom 11. Juli 2002, Az. 91-VI-01, juris, Rn. 78 f.

⁸⁴ Art. 62 Abs. 2 der VerfBerlin lautet: „Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind unzulässig.“

⁸⁵ VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 63/08 und 143/08, juris.

⁸⁶ A.A. HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Ls. 4 bis 6, Rn. 219 bis 226: Ausdehnung der Volksgesetzgebung auf den Gegenstand der Abgaben verstößt gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie, da sie die Gesamtverantwortung des Parlaments für den Haushalt beseitigen würde; kritisch *Th. Groß* (Fn. 16), S. 349, 350 (Mindeststandards juristischer Auslegung unterschritten), 352 f.; *R. Kaiser* (Fn. 73), S. 716 f., 722: „pauschal und flüchtig“; der ThürVerfGH, Urt. vom 19. Sept. 2001, Az. 4/01, juris, Rn. 214 f., 225, nimmt (ebenfalls) an, das Budgetrecht dürfe plebiszitären Elementen nicht geöffnet werden, es unterfalle der „Ewigkeitsgarantie“; so auch BayVerfGH, Beschl. vom 31. März

setze jederzeit ganz oder teilweise aufzuheben, da seine Gesetzgebungskompetenz gleichwertig neben die Volksgesetzgebung gestellt sei.⁸⁷ Weder das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip noch die Funktions- und Handlungsfähigkeit des Abgeordnetenhauses als durch Wahlen legitimierte Volksvertretung würden hierdurch infrage gestellt.⁸⁸ Gleiches gelte in Bezug auf Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 109 Abs. 2 GG, die nicht verletzt würden.⁸⁹

cc) Verfassungsänderungen in den Ländern

Mehrere Bundesländer – Berlin, Bremen und Hamburg – haben die in ihren Landesverfassungen aufgestellten Haushaltsvorbehalte einer Revision unterzogen. Die hierbei gefundenen Neuregelungen erweitern dabei ausnahmslos die Möglichkeiten der Volksgesetzgebung, da die Vorbehalte deutlich zurückgenommen wurden.⁹⁰ In der juristischen Literatur werden diese Entwicklungen als Reaktionen auf eine als zu extensiv empfundene Auslegungspraxis der jeweiligen Landesverfassungsgerichte zu den Finanzvorbehalten verstanden.⁹¹

In Bremen bezieht sich der Haushaltsvorbehalt seit dem Jahre 2009 nur noch auf den laufenden Haushaltsplan, während finanzwirksame Volksentscheide für zukünftige Haushaltspläne für zulässig erklärt wurden, wenn diese u.a. deren Struktur nicht wesentlich

2000, Az. Vf. 2-IX-00, juris, Rn. 166 bis 173; kritisch hierzu *Schweiger* (Fn. 47), S. 1471, 1472; *Wittreck* (Fn. 27), S. 111, 138 ff.; *Degenhart* (Fn. 56), S. 201, 210 f.

⁸⁷ VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 143/08, juris, Ls. 7b, 7c; VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 63/08, juris, Rn. 94.

⁸⁸ VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 143/08, juris, Rn. 104.

⁸⁹ VerfGHBl, Urt. vom 6. Okt. 2009, Az. 143/08, juris, Ls. 10, Rn. 106, 113 f.: Führen Volksgesetze dazu, dass den Anforderungen des Art. 109 Abs. 2, Abs. 3 GG nicht mehr Rechnung getragen wird, muss das Abgeordnetenhaus seinen Handlungsspielraum durch Änderung oder Aufhebung dieser Gesetze zurückerlangen; vgl. auch *Degenhart* (Fn. 56), S. 201, 211; *Th. Groß* (Fn. 16), S. 349, 355; *Jutzi* (Fn. 47), S. 273, 276; *Wittreck* (Fn. 27), S. 111, 133 ff.; a.A. BremStGH, Urt. vom 14. Febr. 2000, Az. St 1/98, Os. 3 zu Ls. 4, Rn. 104: Öffnung der Volksgesetzgebung auf Ebene der Landesverfassung für budgetrelevante Gesetze bis zur Grenze des „Haushaltsplans im Ganzen“ verstößt gegen Art. 109 Abs. 2 GG; *Isensee* (Fn. 13), S. 101, 126 f. („Sonderweg der finanzwirksamen Volksgesetzgebung verläßt den Boden bundesstaatlicher Verfassungshomogenität“); *ders.*, Volksgesetzgebung – Vitalisierung oder Störung der parlamentarischen Demokratie?, DVBl. 2001, S. 1161, 1165; Kritik an Isensee wiederum bei *Klatt* (Fn. 47), S. 3, 35 ff., 41; auch das HmbVerfG, Urt. vom 13. Okt. 2016, Az. 2/16, juris, Rn. 224, bemüht Art. 28 Abs. 1 GG; zu Art. 109 Abs. 2 GG siehe auch *Oldiges*, Grenzen und Bestand plebiszitärer Gesetzgebung im Lichte landesverfassungsrechtlicher Rechtsprechung, NdsVBl. 2010, S. 144, 146 f.; eingehend *Klatt* (Fn. 47), S. 3, 9, 35 bis 43, m.umf.w.N.

⁹⁰ Zur Diskussion um die Verfassungswidrigkeit dieser Normierungen *Klatt* (Fn. 47), S. 3, 34 ff., m.w.N.; *Oldiges* (Fn. 89), S. 144, 146 f.

⁹¹ *Klatt* (Fn. 47), S. 3, 31.

verändern (Art. 70 LV Bremen).⁹² In Berlin ist der Haushaltsvorbehalt bereits im Jahre 2006 unter ausdrücklicher Aufgabe des „Wesentlichkeitskriteriums“ neu dahin gefasst worden, dass (nur) Volksbegehren „zum Landeshaushaltsgesetz“ unzulässig sind (Art. 62 Abs. 2 BlnVerf). Damit sollen finanzwirksame Gesetze, die sich lediglich auf künftige Haushaltsperioden auswirken, zulässig sein.⁹³ Hamburg schließlich hat im Jahre 2008 einen „engen“ Haushaltsvorbehalt eingeführt und normiert: „Bundesratsinitiativen, Haushaltspläne, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen sowie Dienst- und Versorgungsbezüge können nicht Gegenstand einer Volksinitiative sein.“ (Art. 50 Abs. 1 Satz 2 HmbVerf).⁹⁴

dd) Parlamentarische Praxis in Brandenburg⁹⁵

Die bisherige Handhabung der Beurteilung der Zulässigkeit finanzrelevanter Volksinitiativen kann zwar nicht unmittelbar zur Auslegung der Bestimmungen des Art. 76 Abs. 2 LV und des § 5 Abs. 2 VAGBbg herangezogen werden. Ohne Bedeutung ist sie jedoch nicht. Ein nach Maßgabe der juristischen Auslegungsmethoden gefundenes Ergebnis kann vielmehr durch eine entsprechende Staatspraxis bestätigt, und diese kann insofern von der Verfassungsgerichtsbarkeit für das Verständnis der Norm berücksichtigt werden.⁹⁶

Der Landtag hat in den zurückliegenden Jahren (auf Grundlage entsprechender Beschlüsse des Hauptausschusses nach § 9 Abs. 6 Satz 1 VAGBbg) vielfach auch solche Volksinitiativen als zulässig behandelt, die mit Kosten verbunden waren oder sich sogar explizit auf Abgaben bezogen.⁹⁷ Dabei begründete der Hauptausschuss seine diesbezüglichen

⁹² Kritisch *Klatt* (Fn. 47), S. 3, 32 f.

⁹³ *Klatt* (Fn. 47), S. 3, 32 f.

⁹⁴ Hierzu *Klatt* (Fn. 47), S. 3, 33 f.

⁹⁵ Hierzu *Platter*, Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid (Fn. 8), S. 113, 122 bis 126; *Neumann* (Fn. 11), S. 695 ff.

⁹⁶ VerfGBbg, Urt. vom 19. Febr. 2016, Az. 57/15, juris, Rn. 50 bis 54, vgl. etwa auch BVerfG, Urt. vom 19. Okt. 1982, Az. 2 BvF 1/81, juris, Rn. 89 f.; BVerfG, Urt. vom 10. Juni 2014, Az. 2 BvE 2/09, juris, Rn. 104.

⁹⁷ So (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) Volksinitiative „Musische Bildung jetzt!“ (2014), Volksinitiative „Schule in Freiheit“ (2011), Volksinitiative „Musische Bildung für alle“ (2009), Volksinitiative „Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar!“ (2007), Volksinitiative „Für ein Sozialticket in Brandenburg“ (2007), Volksinitiative „zur Einbringung eines Gesetzes zur Förderung der Musikschulen im Land Brandenburg“ (1999), Volksinitiative „für sozialverträgliche Wasser- und Abwasserpreise“ (1996); zur Praxis der Plebiszite *Obermann* (Fn. 28), S. 241, 247; eine vollständige Übersicht über die im Land Brandenburg durchgeführten Volksinitiativen findet sich hier:

https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Statistik-VI_Feb2017.pdf

Entscheidungen sowohl mit der im Sinne der dargestellten Leitentscheidung des VerfGBbg mangelnden Erheblichkeit der durch die Volksinitiativen verursachten finanziellen Folgewirkungen⁹⁸ als auch mit der fehlenden unmittelbaren Betroffenheit des Landeshaushalts⁹⁹ bzw. mit der fehlenden Anwendbarkeit des strikten Konnexitätsprinzips und der somit fehlenden Belastung des Landeshaushalts.¹⁰⁰ In zwei Fällen hat der Hauptausschuss schließlich Volksinitiativen zu Abgaben (vor allem) deshalb als zulässig angesehen, weil sie keinen konkreten Gesetzentwurf enthielten, sondern lediglich an den Gesetzgeber appellierten, sich mit dem Gegenstand der Volksinitiative inhaltlich zu befassen.¹⁰¹

f) Schlussfolgerung: „Andere“ Vorlagen vom Abgabenvorbehalt freigestellt

Wortlaut und Systematik des Art. 76 Abs. 2 LV geben keine Anhaltspunkte für die Annahme des VerfGBbg, der Haushaltsvorbehalt beziehe sich prinzipiell nicht auf Volksinitiativen, die keine Gesetzentwürfe, sondern lediglich „andere“ Vorlagen enthalten. Auch die vom VerfGBbg weiter aus dem Sinn und Zweck des Art. 76 Abs. 2 LV abgeleitete Begründung, der im Falle der Volksgesetzgebung für Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid bestehende „Funktionszusammenhang“ löse sich bei der nur eine andere Vorlage beinhaltenden Volksinitiative auf, überzeugt nicht. Schließlich vernachlässigt das VerfGBbg auch die Wirkungen, die ein erfolgreicher (potentiell finanzrelevanter) Volksentscheid zu einer „anderen“ Vorlage de facto (nicht de iure) für das dem Volk politisch verantwortliche Parlament und für die von ihm getragene Landesregierung haben kann.

Andererseits weist das VerfGBbg zu Recht auf die jedenfalls de iure nur durch ein Volksgesetz eintretende Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments und vor allem auch darauf hin, dass eine (zu) weite Interpretation der Vorbehalte des Art. 76 Abs. 2 LV dazu führt, die direkte Demokratie ihrer praktischen Bedeutung zu berauben und die Bürger von der Wahrnehmung ihres Volksinitiativrechtes abzuschrecken¹⁰² – mit der Folge, dass in-

Die Begründungen der Beschlüsse lassen sich regelmäßig (nur) den (unveröffentlichten) Protokollen der nicht-öffentlichen Sitzungen des Hauptausschusses entnehmen.

⁹⁸ So für die Volksinitiativen „Mussische Bildung jetzt!“, „Schule in Freiheit!“, „Mussische Bildung für alle“.

⁹⁹ Volksinitiative „zur Einbringung eines Gesetzes zur Förderung der Musikschulen im Land Brandenburg“.

¹⁰⁰ So für die Volksinitiative „Kostenfreie Schülerbeförderung ist machbar!“.

¹⁰¹ Volksinitiativen „Für ein Sozialticket in Brandenburg“ und „Für sozialverträgliche Wasser- und Abwasserpreise“.

¹⁰² Kritisch auch *Platter* (Fn. 79), S. 500: erhebliche Beschränkung, die Kernkompetenzen der Landesgesetzgebung Kultus und öffentliche Sicherheit scheiden als „teure“ Gesetzgebungsmaterien in weiten Be-

haltliche Diskussionen der jeweiligen Anliegen im Landtag von vornherein unterbleiben (abgesehen allerdings von der möglichen Befassung des Petitionsausschusses, der dem Landtag berichten kann, § 4 Abs. 2 PetG).

Wenn aber Plebiszite aufgrund ihrer faktischen Voraussetzungen stets nur punktuell neben die parlamentarische Gesetzgebung treten können, müssen sie wenigstens dann für zulässig erachtet und realisiert werden können, wenn hieraus keine übermäßige Beeinträchtigung anderer Verfassungsgüter, insbesondere der Rechte des parlamentarischen (Haushalts-)Gesetzgebers, folgt.¹⁰³ Tritt man insofern in eine Abwägung der in Art. 76 LV geschützten Verfassungsgüter ein,¹⁰⁴ streitet dieser Aspekt für die Zulässigkeit einer die bloße Befassung des Landtags oder der Landesregierung vermittels einer „anderen“ Vorlage (als eines Gesetzentwurfs) erstrebenden Volksinitiative.¹⁰⁵

Mit Blick auf die Prüfungspraxis des Hauptausschusses des Landtags Brandenburg, der hinsichtlich finanzwirksamer Volksinitiativen eher großzügig verfahren ist und insbesondere zwei Abgaben betreffende Initiativen wegen der mit ihnen angestrebten bloßen Befassung des Landtags zugelassen hat, und vor dem Hintergrund durchaus beachtenswerter Kritik des SächsVerfGH an der Beschränkung der Volksgesetzgebung durch verfassungsrechtliche Finanzvorbehalte sowie einer vor allem im Land Berlin erfolgten diesbezüglichen Weiterung der Zulässigkeit der direkten Demokratie ist es nur schwer vorstellbar, dass das VerfGBbg seine Rechtsprechung zur prinzipiellen Zulässigkeit „anderer“, haus-

reichen von vornherein aus; *Jung* (Fn. 47), S. 308, 309 („Gefahr einer Entkernung der Volksgesetzgebung“).

¹⁰³ *Degenhart* (Fn. 56), S. 201, 203. Die Abgrenzung der beiden Verfassungsgüter zueinander im Einzelnen kann hier offen bleiben.

¹⁰⁴ *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 73 Rn. 6; *Degenhart* (Fn. 56), S. 201, 203 („Konkordanz“); *Zschoch* (Fn. 60), S. 438, 439; *Neumann* (Fn. 11), S. 547; allgemein *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1981, S. 133.

¹⁰⁵ Im Ergebnis ebenso für eine Volksinitiative zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge in Mecklenburg-Vorpommern die Landeswahlleiterin des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit der Initiative, LT-Drs. 7/2800, S. 4 f.; die Drucksache findet sich hier:

http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/dokument/41957/faire_strasse_volksinitiative_gegen_strassenausbaubeitraege_in_mecklenburg_vorpommern.pdf

Vgl. im Übrigen in Bezug auf einen schlichten Parlamentsbeschluss als Gegenstand einer Volksinitiative Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 6. März 2017 (Fn. 6), S. 12 f.; ähnlich *Michaelis-Merzbach*, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 2. Aufl. 2015, Art. 61 Rn. 1; *Litten* (Fn. 9), Art. 59 Rn. 7; *Th. Mann* (Fn. 12), Art. 67a Rn. 14; im Ergebnis auch *Lieber* (Fn. 9), Art. 76 Ziff. 7; für den Bürgerantrag vgl. *Buse*, in: Fischer-Lescano/Rinken u.a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 87 Rn. 10 f.

haltsrelevanter Vorlagen in Bezug auf solche Volksinitiativen zurücknehmen wird, die „andere“ Vorlagen zu Abgaben unterbreiten.

Im vorliegenden Fall der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“ sollte dies konsequenterweise trotz des Umstands gelten, dass sich der Landtag durch die Ablehnung des vorherigen diesbezüglichen Gesetzentwurfs (siehe oben A.) sachlich bereits positioniert hatte und die Volksinitiative, wie in dem vom VerfGBbg entschiedenen Fall, darauf gerichtet ist, der Sache dennoch zum Erfolg zu verhelfen. Das VerfGBbg hat insofern klargestellt, dass für bloße „andere“ Vorlagen eine erneute Befassung des Parlaments zulässig ist und derartige Volksinitiativen auch in diesen Fällen nicht vom Haushaltsvorbehalt erfasst werden.¹⁰⁶

III. Initiative zum Landeshaushalt

Das für „andere“ Vorlagen zu Abgaben gefundene Ergebnis ist erst recht begründbar, wenn man die Zulässigkeit der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“ zusätzlich unter dem Gesichtspunkt eines Eingriffs in den Landeshaushalt prüft.¹⁰⁷

IV. Ergebnis

Unter Zugrundelegung der Leitentscheidung des Landesverfassungsgerichts zum Haushaltsvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV (Urteil vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00) ist von der Zulässigkeit der Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“ auszugehen.

Diese unterbreitet keinen Gesetzentwurf, sondern eine „andere“ Vorlage i S. d. Art. 77 Abs. 1, Art. 76 Abs. 1 LV. Ein erfolgreicher Volksentscheid wäre rechtlich nicht bindend. Die Landesregierung wäre also nicht rechtlich verpflichtet, einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen, und erst recht wäre der Landtag rechtlich nicht verpflichtet, einen gfls. vorgelegten Gesetzentwurf anzunehmen. Derartige „andere“ Vorlagen unterbreitende Volksinitiativen unterwirft das Landesverfassungsgericht nicht dem Haushaltsvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg, da sie per se nicht geeignet sein können, das

¹⁰⁶ VerfGBbg, Urte. vom 20. Sept. 2001, Az. 57/00, www.verfassungsgericht.brandenburg.de, unter B. II. 3.

¹⁰⁷ Dabei kann dahingestellt bleiben, ob im Anwendungsbereich des Abgabenvorbehalts eine derartige nachfolgende Prüfung noch offensteht; bejahend ThürVerfGH, Urte. vom 10. April 2013, Az. 22/11, juris, Rn. 58. Anhaltspunkte für eine Verfassungswidrigkeit der Volksinitiative im Übrigen – das VerfGBbg, Urte. vom 15. Sept. 1994, Az. 2/93, juris, Rn. 11, verlangt, dass Volksinitiativen nicht auf den Erlass eines verfassungswidrigen Gesetzes gerichtet sein dürfen – sind nicht ersichtlich.

Budgetrecht des Landtags zu beeinträchtigen. Dies gilt nach Ansicht des Landesverfassungsgerichts auch dann, wenn diese Volksinitiativen „erneut“, nach bereits vorher erfolgter Befassung des Landtags mit einem inhaltlich gleichgerichteten Gesetzgebungsverfahren, durchgeführt werden. Es sind keine Sachgründe dafür ersichtlich, dass das Landesverfassungsgericht davon Abstand nehmen könnte, seine auf den Haushaltsvorbehalt bezogene Judikatur auf den Abgabenvorbehalt des Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg, dem die Volksinitiative „Straßenbaubeiträge abschaffen!“ sachlich unterfällt, zu übertragen.

Auch die eher großzügige parlamentarische Praxis der Zulassung finanzwirksamer und insbesondere „andere“ Vorlagen einbringender Volksinitiativen in Brandenburg selbst sowie seit der Leitentscheidung des Landesverfassungsgerichts aufgetretene Entwicklungen in der Judikatur der Verfassungsgerichte Berlins und Sachsens zugunsten der Zulassung finanzwirksamer Plebiszite, die das Landesverfassungsgericht in eine etwaige zukünftige Entscheidung einbeziehen kann, sprechen dafür, Volksinitiativen zu Staatsfinanzen und (Kommunal-)Abgaben, die nicht in die Form der Volksgesetzgebung gekleidet werden, von den Vorbehalten des Art. 76 Abs. 2 LV, § 5 Abs. 2 VAGBbg auszunehmen.